

UNIVERSIDAD VERACRUZANA
FACULTAD DE ECONOMÍA
ESPECIALIZACIÓN EN ECONOMÍA FINANCIERA

El Federalismo Fiscal y su Impacto en las Finanzas Estatales: Caso Veracruz 1980-2000

TRABAJO RECEPCIONAL

Que para obtener el diploma de Especialista en Economía Financiera.

Presentan:
Marco Antonio Cruz Spíndola
José Carlos Tognola Rivera

Asesor: Dr. Hilario Barcelata Chávez.

Xalapa-Enríquez, Ver., Febrero de 2004.

Agradecimientos

Son solamente unas cuantas líneas, que tal vez no expresen en su totalidad el sincero agradecimiento al doctor y amigo Hilario Barcelata Chávez, por su paciencia y apoyo para la realización del trabajo, así como a todos los maestros de la Facultad de Economía y Especialidad, no obstante los errores e insuficiencias que se encuentren son de nuestra absoluta responsabilidad.

A nuestros padres:

Fernando Tognola y Adela Rivera
Brígido Cruz S. y Eleazer Espindola G.

Por su infinito apoyo, esfuerzo y comprensión brindados de manera incondicional durante toda la carrera y la especialidad.

Al Lic. Agustín Espindola González y Blanquita.

Que en base a sus consejos y apoyo incondicional, he logrado un peldaño mas en mi vida profesional.

A nuestros amigos.

Javo, Malena, Beno, Mancho, Gerson, Quique, Mayito, Ale, Charo, Marycarmen, Álvarez y a todos nuestros compañeros de la Facultad y Especialidad que influyeron para la realización de este trabajo.

A mi novia Nancy Minerva Romero Gutiérrez.

Por su cariño, amor y entrega que incondicionalmente me ha ofrecido, sin cuyo apoyo simplemente no podría pensar lo suficiente para seguir adelante, Gracias por estar conmigo.

A mi Hermana

Por estar siempre conmigo. ¡¡¡Gracias Gordita!!!

A Vana

Por su valioso apoyo y tiempo. ¡¡¡Gracias Vana!!!

Febrero de 2004.

CONTENIDO

ÍNDICE DE CUADROS Y GRÁFICAS

GRÁFICAS

Introducción

El punto medular del aparato gubernamental son los recursos públicos que una vez recaudados fluyen a través de su sistema circulatorio logrando que el ente público se mueva y que funcione. Sin embargo, actualmente se observan preocupantes irregularidades en nuestro sistema, la corrupción y el burocratismo evitan que el vital fluido presupuestal llegue hasta los niveles de gobierno mas bajos.

Por lo que, las finanzas públicas son los recursos con los que el gobierno federal proyecta sus actividades, desarrolla sus proyectos y controla -o por lo menos pretende- la economía nacional. Las finanzas públicas comprenden subsistemas recaudatorios y distributivos del gasto, así como supervisores del ejercicio del mismo. Desde siempre las finanzas públicas han servido como uno de los más eficaces instrumentos de control político del gobierno mexicano.

Una de las ópticas más interesantes y mas importantes para el análisis de la política pública atraviesa por una revisión del federalismo fiscal, el vigente y el deseado; a través de un vistazo a la hacienda municipal y sus carencias. Otras esferas dignas de análisis serían el gasto público y su siempre polémica distribución y fiscalización; los instrumentos de programación y presupuestación que por un lado representan toda una tradición en la vida pública mexicana y por el otro evidencian el abismo entre lo planeado y lo finalmente obtenido.

En este sentido, se han expuesto numerosas versiones sobre el federalismo fiscal, tanto de voceros de la federación, como de los estados, así como de profesionales en materia fiscal, en las que se da por entendido qué es el citado federalismo, y solo se defienden o cuestionan sus consecuencias. Parece importante ir al fondo del problema, y no quedarse en la superficie, puesto que tal situación puede conducir al manejo de un tema delicado en forma inadecuada, por ello en este trabajo se tratará de hacer un análisis y de desarrollar el fondo del citado federalismo en materia fiscal.

Así, el trabajo que aquí se presenta, aspira a señalar en un primer momento las tareas y compromisos que la administración pública tiene en materia tributaria y económica y que la colocan como profesión, ante responsabilidades sociales que a la fecha no han sido suficientemente esclarecidas en el ámbito fiscal, como son la distribución de las participaciones federales, el cabal cumplimiento en la coordinación de impuestos federales coordinados, entre otras.

Dentro del primer capitulo, se tratará de analizar el federalismo fiscal; cómo se adopta este concepto, el contexto que obligó a adoptar un *federalismo fiscal* mal entendido en la letra y en los hechos, y que durante todo el periodo de vida independiente ha sido un sistema de toma de decisiones públicas generalmente alejado del sentir y vivir de los ciudadanos.

Asimismo, por lo que respecta a los capítulos 2 y 3 se analizarán los mecanismos aplicables con los que el federalismo fiscal tendría un manejo adecuado dentro del quehacer fiscal, de la distribución de las potestades en los tres niveles de gobierno y las formas y los resultados de las decisiones económicas e impositivas en distintos sectores de la vida nacional, en materia de ingreso a través del sistema tributario fiscal (caso Veracruz).

Capitulo 1

Análisis Teórico Conceptual del Federalismo Fiscal

I. Análisis Teórico Conceptual del Federalismo Fiscal

El concepto de federalismo fiscal implica el funcionamiento de un sistema fiscal en que están involucrados diferentes niveles de gobierno (Federal, Estatal y Municipal).

Los problemas enfocados por el federalismo fiscal están relacionados con la organización del sector público y con el nivel administrativo mas apropiado para cumplir eficientemente el suministro de bienes públicos; asimismo, el federalismo fiscal intenta responder al problema de asignación óptima en materia de impuestos regionales y federales, su distribución y el diseño de las transferencias interestatales.

En este sentido, hoy en día los gobiernos locales encuentran graves dificultades para responder innovativamente a sus propios problemas debido, en gran parte, al excesivo énfasis que se prestó durante muchos años a la planeación central. La descentralización fiscal se presenta entonces como la regla para poner en marcha un renovado federalismo fiscal con la única excepción de que en determinados casos la centralización de ciertas responsabilidades pruebe ser mas adecuada[1].

Por lo que se parte del principio de que los servicios públicos locales se pueden proveer con mayor eficiencia si el gasto público se ajusta adecuadamente a las necesidades y preferencias locales. Por lo que una mayor autonomia fiscal puede

[1] Fundación mexicana Luis Donaldo Colosio. "Retos y Propuestas del Federalismo Fiscal". 1994.

ser útil para movilizar mayores ingresos provenientes de los recursos locales mejorando al mismo tiempo la situación fiscal del propio país./

Dado lo anterior, históricamente, el Estado federal mexicano encuentra su origen, a diferencia del norteamericano o del australiano, en la desagregación provincial a partir de una estructura unitaria fuertemente Centralizada. Jurídicamente, según la cantidad y calidad de los elementos que constituyen la autonomía estatal, el modelo es particularmente limitativo de las constituciones estatales; la Constitución mexicana contiene, mas que ninguna otra federal, reglas obligatorias para la estructura de los órganos o poderes locales. En cuanto al ámbito de competencia de la entidades federativas, queda éste reducido por la extensión de las facultades federales.

Los pilares del federalismo hacendario en nuestro país continúan siendo la coordinación en materia tributaria y el sistema de participaciones a que se dio lugar.

Los ingresos provenientes de ingresos federales constituyen actualmente alrededor del 85% y 90%[2] de los ingresos totales de la mayoría de las Entidades Federativas, por lo que su monto y mecanismos de reparto se encuentran en el centro del debate sobre la reforma federalista.

[2] Cuadro No 1 Ingresos Federales 2001

Cuadro No 1
Ingresos Federales 2001
(Participaciones y Ramos 33)

Entidad	Participaciones %	Ramo 033 %	Total
AG.S	41.8	48	90.2
B C.N	38.5	40	78.2
B. C. S	37 5	52	89.4
CAMP.	40.3	48	88.5
COAH.	37.9	44	81 5
COL.	44.7	51	95.9
CHIS.	36.1	58	94.0
CHIH.	37.0	39	76.3
D.F	42 0	6	48.5
DGO	36 3	58	93 9
GTO.	40 1	49	89.4
GRO.	24.8	62	87 0
HLGO .	33.3	60	93.7
JAL.	44.0	40	83.8
EDO.MEX	40.9	36	77 2
MICH.	31.7	54	85 9
MOR.	43.2	45	88.1
NAY.	35.8	51	86.8
N.LEON	41.9	30	71 5
OAX.	31 9	62	94 2
PUE.	40 2	54	94.4
QRTARO	40.3	47	86.8
QTANA ROO	39.7	47	87.0
S. L. P	35.7	61	96.6
SIN.	42.0	43	84.9
SON.	49.9	37	86.8
TAB.	62.3	35	97.3
TAMS.	91.4	0	91.4
TLAX.	41.3	54	95.4
VER.	36.1	52	87.8
YUC.	40.0	53	92.7
ZAC.	36.7	56.9	93.6

Fuente: Leyes de Ingresos de los Estados 2001. (INDETEC).

Asimismo, se ha hecho clásica la distinción que propuso Geoffrey Sawer del federalismo en tres modelos funcionales[3]: **el federalismo coordinado**, en donde existe un equilibrio de competencias, las funciones están definidas y no se producen interferencias entre los órdenes, otro es el **federalismo orgánico**, en el cual predomina el gobierno nacional fuerte y los estados tienen una débil autonomía manifestada en competencias restringidas, y por último el **federalismo cooperativo** , como razonable regla de equilibrio mediante el acuerdo consensuado que, partiendo de las competencias originalmente establecidas, pacta un conjunto de acciones entre federación y estado para el logro de los propósitos comunes convenidos.

[3] Gamas Torruco, José. Working Papper sobre "Federalismo Fical" 1991.

1.1 El Federalismo como Institución Política

El federalismo es una institución política y jurídica que en el ámbito del Estado es una de las tres formas conocidas de organización intergubernamental e integración de los diversos órdenes de gobierno, por lo que en éste se comparten soberanías, con el objetivo último de la unidad nacional, por medio de la integración de los gobiernos locales y de las regiones; es la mejor fórmula para consolidar nacionalmente la diversidad cultural, histórica, geográfica e incluso étnica de países tan grandes como México. El federalismo es un remedio político para males políticos, es signo de debilidad de las diferencias y de fortaleza de los intereses comunes. En suma, el federalismo es la vía para descentralizar lo excesivamente centralizado.[4]

En este sentido, en el federalismo fiscal mexicano concurren[5] tres niveles de gobierno: EL FEDERAL, ESTATAL Y MUNICIPAL, en materia tributaria. De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estos tres fiscos pueden concurrir en el establecimiento y recaudación de contribuciones, las cuales según el caso, tendrán el carácter de contribuciones federales, estatales o municipales[6].

El H. Congreso de la Unión[7] tiene facultades exclusivas para imponer contribuciones sobre el comercio exterior, sobre los servicios públicos concesionados explotados directamente por la Federación, sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales (petróleo o minería, por ejemplo), sobre instituciones de crédito o sociedades de seguros, así como las contribuciones denominadas especiales sobre: energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados,

[4] Colmenares Páramo, David "Retos del Federalismo Fiscal Mexicano". Presidente del Colegio Nacional de Economistas. Comercio Exterior, Vol. 49, núm. 5, México, mayo de 1999
[5] Simultaneidad de sucesos, es decir, coincidencia entre facultades impositivas y de Gasto de la Federación.
[6] Centro de Investigación jurídica, Campus Monterrey. 11 de mayo de 1999.
[7] Constitución Federal Mexicana Artículo 40.

gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos, fósforos, aguamiel y productos de fermentación, explotación forestal, producción y consumo de cerveza. Se indica en la propia Constitución Federal, que las entidades federativas y los municipios participarán en el rendimiento de estos impuestos, en las proporciones que determine la Ley secundaria, en este caso la Ley de Coordinación Fiscal.

Lo anterior significa que los gobiernos estatales y municipales, no pueden establecer contribuciones sobre estas actividades económicas, por prohibición expresa del texto constitucional , pero fuera de ellas, PUEDE HABER CONCURRENCIA ENTRE LOS TRES FISCOS -*Gravar Simultáneamente*- para establecer contribuciones a las diversas actividades de las personas.

El federalismo como sistema de gobierno ha sido adoptado por estados con amplio territorio, como Rusia, Estados Unidos, Canadá, México, Venezuela, Brasil y Argentina, ocupando más de la mitad de la superficie de la Tierra. Como señala Benjamín Reitchkiman,

> *...."aunque sólo existen 16 naciones federales formalmente hablando en un mundo de cientos de países, la discusión sobre el federalismo ha imbuido los organismos políticos de Occidente y su efecto se ha dejado sentir en todos los aspectos, tanto administrativos como económicos o institucionales; también en los problemas fiscales es decir, de ingresos y gastos, presupuesto, deuda y administración pública, de tal modo que la permanente discusión sobre centralización y descentralización tanto económica como política y administrativa no nada más es privativa de los estados federales, sino*

que se ha ampliado a todas las naciones, cualquiera que sea su estructura".[8]

En este sentido, también existen diversas formas de gobierno en el mundo como lo son los *estados unitarios* y las *confederaciones de estados*. En los primeros la estructura política es indivisible y los órdenes locales no pueden tener leyes ni gobiernos propios, como lo fue en Chile.

[8] Sampere Jaime y Sobarzo Horacio. "Federalismo Fiscal en México" El Colegio de México" Centro de Estudios Económicos (CCE). 1998.

1.2 Marco Institucional del Federalismo

Hoy por hoy, la descentralización parece ser el tema común de los debates sobre las políticas en casi todos los países occidentales. Lo que es mas, si en el futuro algún investigador tuviera que elegir algún término como el más representativo para describir las políticas públicas del mundo, dudaría entre dos: "descentralización y Democratización".

A pesar de la amplia difusión del término, los conceptos que la descentralización representa y que estimulan los debates políticos y académicos varían en gran medida. En algunos casos, al hablar de descentralización se pone énfasis en la necesidad de una forma de gobierno a través de transmitir, ceder o delegar las responsabilidades hacia abajo desde el gobierno central o federal hacia los gobiernos estatales o locales (descentralización en sentido estricto).

1.2.1 Algunas Generalidades del Federalismo

En este sentido *Federalismo* quiere decir descentralización en su sentido mas restringido de transferencias de responsabilidades del centro a las localidades[9]. Pero también es mucho más. Federalismo quiere decir democracia, en la medida en que favorece que participen en la decisiones a aquellos a quienes mas les afectan. Quiere decir eficiencia, siempre y cuando permita descargar el peso de las responsabilidades sobre un mismo órgano y porque ayuda a una sana competencia.

[9] Retos y Propuestas. Federalismo Fiscal. Fundación Mexicana Cambio XXI. Luis Donaldo Colosio.

Asimismo, quiere decir simplificación, porque acerca mas a quien cobra con el que gasta y el que actúa con el que recibe los beneficios, o perjuicios, de la acción. También propone diversidad, porque permite una mejor manifestación de las individualidades y una respuesta distinta para circunstancias distintas.

Por otra parte, el federalismo también es innovación, cuando permite la diversidad y ayuda a experimentar en la regiones nuevas políticas, por lo que también quiere decir seguridad, en la medida en que las decisiones tomadas en el ámbito local no afectan a todo el conjunto; los errores de unos no perjudica a los otros ni son la magnitud que seria a nivel global. Por último, quiere decir legalidad, en la medida en el que el federalismo requiere de un marco jurídico bien delimitado y ofrece una doble seguridad al ciudadano al favorecer un doble sistema de pesos y balances: tanto en sus sentido horizontal (entre poderes federales) como vertical (entre Federación y Estados).

El federalismo puede verse de muchas maneras, pero no como una mera transferencia o delegación de facultades del centro. El uso de palabras como éstas al referirse a él provocaría una idea errónea de lo que en realidad quiere decir federalismo. Por lo que la razón es simple; la delegación, la transferencia y, en menor grado, la descentralización nos sugieren un estado de cosas en las que el gobierno central cede o le encarga a los gobiernos locales facultades y acciones que originalmente no le corresponden. Cierto, puede haber, y hay en muchos casos, transferencias de esta índole. Sin embargo, la esencia del federalismo radica precisamente en que las unidades locales que componen al sistema no son

empleados, dependientes o delegados del centro sino que son entes autónomos con derechos y garantías propias.

Asimismo, a pesar de que todos los esfuerzos que se han realizado entorno al federalismo, parece haber un consenso en que, en general son dos los factores que hacen a un sistema federal. Uno, el más importante, es la exigencia de una autonomía constitucional para los órganos de gobierno, aunque sea limitada. Contar con unidades identificable y libres con capacidad de darse su propio gobierno es la nota principal de sistema que se diga federal, independientemente de las proporciones que adquiera la división de poderes entre el gobierno central y los gobierno regionales de un sistema en particular. El otro factor es la incorporación de manera mas o menos permanente de estas unidades de gobierno en los procesos decisorios del gobierno central sobre una base constitucional y en igualdad de circunstancias.

Por último, si bien estas características son claramente identificables y en ocasiones se pierden en la complejidad de las relaciones sociales, son quizá los elementos mínimos indispensables si se piensa hacer una clasificación que diferencie a la federación de otros tipos de gobiernos mas centralizados.

1.3 Sobre las Atribuciones Impositivas

En la mayoría de los países en desarrollo, los gobiernos subnacionales[10] disponen de un acceso muy limitado a sus propias bases impositivas dependiendo grandemente de las transferencias del gobierno federal. Al no ser ellos los responsables directos de los mecanismos de recaudación existentes, los gobiernos subnacionales pierden, al mismo tiempo, el sentido de la responsabilidad ante los ciudadanos. Además, si no existe una relación entre las transferencias y la recaudación local, no existirá un esfuerzo para realizar localmente una fiscalización eficiente.

En este sentido, una vez ya logrado un acuerdo en la asignación de gasto a los diferentes niveles de gobierno, la asignación impositiva y el diseño de las transferencias intergubernamentales son fundamentales para financiar las necesidades del gasto. En si las responsabilidades de impuestos deben de ser transferidas a menores niveles de gobierno en la medida en que éstos tengan mayores responsabilidades de gasto de tal manera que se induzca una mayor responsabilidad fiscal por parte de estados y municipios.

[10] Es el nombre genérico para una región administrativa dentro de un país (normalmente con un [gobierno local que abarca múltiples municipalidades) con un cierto grado de autonomía en un variado número de asuntos.
Alguna de las designaciones para subnacionales son: provincia, región, Bundesland, cantón, ciudad-estado, distrito, condado, pero también municipalidad, estado o país.

1.3.1 Teorías del Federalismo Fiscal (Musgrave)[11]

1) Teoría de la localización fiscal. Se supone la existencia de un gran espacio totalmente uniforme y costos de transporte cero. El factor relevante para decisiones sobre localización es de tipo fiscal. Se supone también que los beneficios de ciertos bienes son restrictivos a ciertas regiones. Se añade al modelo el placer o disgusto de vivir rodeado de vecinos. La estructura fiscal consistirá en una serie de clubes regionales de servicios; con el poder impositivo necesario para financiar sus servicios en el área donde se disfruten sus beneficios.
2) Teoría de la Cooperación Interjurisdiccional. Esta teoría hace alusión a las relaciones fiscales que surgen entre jurisdicciones soberanas originadas a su vez en factores unitarios. El problema aquí planteado se asemeja a lo siguiente: Tener en cuenta el fallo de mercado resultante de no internalizar completamente los beneficios (o costos) externos de sus acción. Esta teoría encuadra con la denominada "Confederación Fiscal" ya que su función es la de considerar los intereses internos de la unidades de la confederación, a cada uno de los cuales puede ser totalmente indiferente el bienestar de los demás. Esto es porque la teoría plantea la necesidad de una Cooperación Interjurisdiccional voluntaria entre las partes, donde se negocien pagos y tributos entre los mismos.

[11] Musgrave 1989. Trabajo presentado por el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Publicas (INDETEC).

3) La Teoría de la Comunidad Multijurisdiccional Para Musgrave esta teoría, es la que delimita lo que denomina Federalismo Fiscal en el sentido siguiente; una unión nacional no centralizada con un gobierno general superior a la de los Estados constituyentes.

Esta teoría parte de la cesión de la soberanía originaria de los estados, hacia y para la formación de un nivel de gobierno superior, o básicamente en lo que se podría denominar un *contrato social* en el cual se mantienen para sí, ciertos derechos y deberes y otras se ceden. El origen mismo de este contrato social origina la necesidad de igualaciones fiscales, que por las diferencias económicas naturales de los estados miembros, la igualación puede hacerse por medio de subvenciones.

1.4 Sobre las Transferencias Gubernamentales

El principio básico en el renglón de las transferencias gubernamentales es que su propio diseño tiene consecuencias importante en el logro de sus objetivos. Un determinado tipo de transferencias tiene integrado en sus diseño elementos que favorecen en mayor o menor medida el logro del objetivo que la transferencia busca finalmente obtener.

En una primera instancia las transferencias pueden ser de dos tipos: transferencias complementarias (matching transfer, destinadas a proyectos

complementarios) o transferencias no complementarias (non-matching transfer). Una transferencia es del primer tipo cuando al realizarla, el gobierno central requiere que cierto porcentaje de la transferencia sea complementada por el gobierno local o estatal al que está dirigida. Por el contrario, las transferencias son no complementarias cuando su asignación del gobierno central a los otros niveles no requiere de ningún monto a complementar por parte del gobierno subnacional respectivo.

Los dos tipos de transferencias anteriores pueden subdividirse a su vez en selectivas (condicionadas) o generales. Una transferencia complementaria de carácter selectivo, por ejemplo es la mejor forma de impulsar actividades consideradas de alta prioridad para el gobierno nacional, pero de baja prioridad para el gobierno local. En cambio, si una transferencia es general, no existen restricciones en la forma que se habrá de ejercer el gasto.

Por otra parte, también existen transferencias abiertas, en la que no hay limite específico en la asistencia financiera intergubernamental brindada (usualmente utilizada en mitigar las diferencias en la provisión de los servicios públicos) y transferencias cerradas, en las que existen limites específicos en el monto de los fondos asignados por parte del gobierno central. Por supuesto, los gobiernos estatales prefieren las transferencias abiertas no complementarias, ya que son por definición instrumento plenamente discrecional en el ejercicio del gasto. De esta manera, y este es un punto crucial en un federalismo fiscal "eficiente", en la que los propios objetivos de las transferencias determinan al mismo tiempo su diseño.

1.5 Marco Legal que sustenta la Administración Tributaria Estatal[12]

La administración de ingresos estatal tiene como fundamento principal ser el ente jurídico que tiene a su cargo la aplicación de leyes fiscales estatales, lo que indica que para la realización de su propósito, debe de tener determinado marco legal y normativo que sustenten por un lado, su función administradora, y por otro su función tributaria.

Teniendo en cuenta lo anterior, podemos señalar que toda administración de ingresos de las entidades federativas, cuenta con un sistema normativo general, y con un sustento normativo específico. El marco normativo general es invariable independientemente de la entidad que se trate; en cambio el marco normativo específico puede variar de acuerdo a la propia soberanía jurídica de los estados.

Las principales leyes o disposiciones que tienen que ver con la normatividad general de la administración de ingresos estatal pueden ser de carácter federal o estatal y son:

- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)

  Es la carta magna que nos rige desde 1917, y se establece que ninguna otra Ley secundaria puede estar por encima de ésta.

[12] Análisis de las Estructuras Orgánicas y Funciones de la Administración de Ingresos en las Entidades Federativas (INDETEC) 2000.

- La Ley de Coordinación Fiscal (LCF), de la cual se desprenden los convenios de Colaboración Administrativa, mismos que establecen disposiciones y compromisos en materia de administración de impuestos federales coordinados y

  Es la Ley mediante la cual, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) se rigen, al cabal cumplimiento de las obligaciones en materia fiscal federal.

- La Constitución Política de los Estados

  Es la Ley que como Estado libre y soberano rige en cada territorio estatal, y al igual que la Constitución Política Mexicana, otra Ley secundaria estatal no puede imponerse a ésta.

Las Leyes y disposiciones que sustentarán el marco normativo especifico de las administraciones de ingresos de las entidades, se refieren en términos muy sencillos al ¿que administrar? y al ¿cómo hacerlo?, por lo que podemos separar a todas la leyes inherentes a su tipo de función o tareas de carácter tributario entre las cuales destacan en la mayoría de los casos las siguientes:

- Leyes de Hacienda de los Estados o su similar
- Código Fiscal de la Entidad
- Ley de ingresos de la Entidad, y
- Otras Leyes paralelas que sirven de apoyo porque incluyen en sus apartados asuntos o disposiciones de carácter tributario.

Las Leyes que se refieren a la forma de organización y administración, donde se establecen y describen las funciones, atribuciones y actividades a realizar por la

distinta competencia, unidades y órganos de la administración, podrían ser las siguientes.

- Ley Orgánica de la Administración Pública de la Entidad o su similar
- Ley Orgánica y/o reglamento interior de la Secretaria de Finanzas de la Entidad o su similar.
- Ley Orgánica y/o Reglamento del Área de Ingresos de la Entidad, cualquiera que sea su nombre (Subdirección, Dirección, Departamento, etc.)
- Manuales de Organización del área de administración de ingresos de la Entidad, y
- Otras disposiciones referidas a la administración de Ingresos.

1.6 Características de los Regímenes Federales

1) División territorial: donde cada orden de gobierno mantiene su soberanía, preservando su derecho a separarse de la federación.

2) Participación de los estados miembros en las decisiones de ámbito federal.

3) Tanto la soberanía política como los derechos y las obligaciones se dividen entre los diferentes órdenes de gobierno.

4) Las competencias de las entidades integrantes de la federación se establecen por escrito en la Constitución y sólo pueden modificarse con enmiendas a ésta.

5) Determinadas competencias se descentralizan del nivel central para transferirlas a los órdenes de gobierno estatal y municipal.

6) Los estados tienen competencias exclusivas, que no están sometidas al control del orden central. Esto es, que cada orden conserva su autonomía, en tanto que los asuntos de interés común se dejan al poder central.

De esta manera, la importancia del federalismo radica en la habilidad para lograr la conjunción y el equilibrio entre la existencia de un gobierno federal o central

y la autonomía de los estados federados. Estos dos niveles políticos establecen acuerdos para distribuirse las diversas funciones y competencias.

Las políticas y responsabilidades del orden federal tienen jurisdicción sobre todo el territorio del país y a él se someten sus residentes, como sucede con la política monetaria o la seguridad nacional. Pero en todas las demás los estados conservan su soberanía y una autonomía administrativa en ciertas materias de su competencia, como en la política fiscal, basada en dos principios: la existencia de una estructura de gobierno propio y de asuntos o facultades de competencia exclusiva. En el primer caso significa que poseen órganos legislativos y ejecutivos elegidos por sus habitantes y la capacidad de auto organizarse, tener su constitución y órganos de gobierno propios. En el segundo, que en el ámbito constitucional la distribución de facultades es lo suficientemente amplia para preservar los intereses locales, con la única limitante del interés común de la federación.

En virtud de que el federalismo político[13] no implica forzosamente el federalismo económico[14], es necesario y posible empatar una distribución de competencias que posibilite una eficaz política económica que promueva el desarrollo de las regiones mas necesitadas y marginadas del país.

En la distribución de competencias, destacan materias fiscales, las cuales no son exclusivas de ninguno de los órdenes de gobierno, al coexistir la competencia

[13] Federalismo Político es un medio para integrar la vida política de un país y que fórmula para que las cuotas de poder sean regidas mediante acuerdos, reglas, potestades y el reconocimiento de autoridades supremas. Diccionario de Economía Política Ed. Progreso Moscú.

[14] Promueve reformas constitucionales legales para establecer nuevas bases para una distribución justa y equitativa de las fuentes de ingresos fiscales de la federación, del estado y de los municipios, garantizando a estos últimos los recursos económicos que les posibiliten la ejecución de programas de desarrollo. Diccionario de Economía Política Ed. Progreso Moscú.

federal y la de los estados, pero con diferentes responsabilidades. El nivel federal conserva competencia sobre aspectos básicos, como la normatividad, y deja al ámbito estatal su desarrollo e instrumentación. El sistema adoptado en México es el mixto, en el cual el Estado federal cuenta con una administración propia desconcentrada, como sucede en Estados Unidos y Rusia, y existen además administraciones estatales que se coordinan, mediante convenios de colaboración con la administración federal, para asuntos de interés general, como el gasto social.

1.7 Federalismo Fiscal

Recientemente los gobiernos locales encuentran graves dificultades para responder de manera eficiente a sus propios problemas debido en gran parte, al excesivo énfasis que se prestó durante muchos años a la planeación central. La descentralización fiscal se presenta entonces como la regla para poner en marcha un renovado federalismo fiscal, con la única excepción de que en determinados casos la centralización de ciertas responsabilidades pruebe ser mas adecuada.

En este sentido, la globalización y la apertura comercial difieren su impacto entre las distintas entidades. Por ejemplo, algunas, típicamente las que cuentan con mayor capital humano y físico, mejor infraestructura y mayor tradición democrática, han entrado en un "*círculo virtuoso*" que impulsa su crecimiento y les permite responder mejor a los ciclos económicos. Otras, las que no han podido beneficiarse de la nueva realidad económica, pueden quedar atrapadas en un círculo vicioso de pobreza y marginación.

La capacidad del sistema federal como mecanismo de nivelación y seguro entre regiones se vuelve cada vez más complejo, dado que no se otorga nuevas responsabilidades a los gobiernos estatales y locales para la obtención de fuentes de ingreso alternas. No ha habido recientes procesos de descentralización que puedan cambiar la estructura del federalismo mexicano y promover una administración pública adecuada, ya que esto requiere también de un sistema fiscal adecuado a las nuevas responsabilidades de los gobiernos locales. Por lo que, el impulso democrático, a su vez, genera presiones adicionales sobre las relaciones fiscales intergubernamentales.

Los cambios a los que se hace mención hacen cada vez más urgente una reforma profunda de las relaciones intergubernamentales. También que promueva políticas fiscales locales y federales que arrojen una recaudación más eficiente, un gasto más efectivo, mayor rendimiento de cuentas de las autoridades, y un sistema de coordinación más equitativo.

Por ello es importante el papel de la concurrencia tributaria[15] de las soberanías dentro de la federación. El poder tributario de los estados no proviene de una delegación del nivel federal, sino que es originario; incluso, el estatal precede al federal. Pero este ámbito impone forzosamente limitaciones mutuas al poder tributario de los estados miembros, los cuales se ven obligados a adoptar medidas

[15] Las competencias concurrentes son las concedidas a los Poderes Federales, pero no prohibidas a los estatales. También son conocidas como coincidentes al entenderlas como competencias reguladas tanto por la Federación como por las entidades. Asimismo, los servicios públicos municipales, de acuerdo al artículo 115 reformado en 1983, no son exclusivos sino que habrán de ejercerse con el concurso de los estados, por tanto se consideran facultades concurrentes. Pérez Torres, Javier y González Hernández Ignacio. "Proyecto Regional de Descentralización Fiscal en México CEPAL/GTZ"

para evitar la doble o múltiple tributación y los costos negativos de la coexistencia sin coordinación de sistemas tributarios que funcionan en el mismo espacio y con iguales contribuyentes.

El poder tributario estatal (tesorerías estatales) en su ámbito y contenido está limitado por la Constitución Federal y por la propia en el ámbito estatal. Por ello, la coexistencia de poderes fiscales originarios obliga a definir una distribución de competencias en materia de gasto público y de potestades tributarias para las tres funciones básicas de Musgrave: la estabilización económica, la redistribución del ingreso y la asignación de recursos y provisión de bienes, siendo esta última la que pueden realizar los tres órdenes de gobierno y está basada en los fundamentos para descentralizar el gasto público, por lo que las dos anteriores no tienen la capacidad jurídica y no son competencia de las tesorerías estatales.(Ver cuadro 2)

Bases conceptuales en la asignación del gasto

categoria del gasto	Politica y estándares	Proveedor y administrador
Defensa	F	F
Relaciones Exteriores	F	F
Comercio Int.	F	F
Pólitica monetaria	F	F
Comercio interestatal	F	F
Subsidios a la industria	F	F
Migración	F	F
Aerolineas y ferrocarril	F	F
Pólitica fiscal	F.E	F.E.M
Regulación	F	F.E.M
Recursos Naturales	F	F.E.M
Medio ambiente	F.E.M	E.M
Agricultura e industria	F.E.M	E.M
Educación	F.E.M	E.M
Salud	F.E.M	E.M
Policia	E.M	E.M
Agua y alcantarillado	M	M
Basura	M	M
Bomberos	M	M
Caminos	M	M
Interestatales	F	E.M
Estatales	E	E.M
Interregionales	E	E.M
Locales	M	M

Simbologia: F: Federal; E: Estatal; M: Municipal.

1.7.1 Algunos retos o funciones del Federalismo Fiscal:

1) Definir mecanismos que compensen las diferencias de capacidad tributaria entre los estados miembros de la federación, de tal forma que la prestación de servicios en todos tienda a ser suficiente, así como el gasto social y la inversión pública, sin que los estados menos ricos impongan tributos adicionales a sus ciudadanos.

2) Formular una distribución de responsabilidades en materia del gasto público y de las fuentes de ingresos, de forma tal que las necesidades y el uso de recursos guarden un equilibrio entre los diferentes órdenes de gobierno y se optimice en escala nacional el ejercicio presupuestario, sin incrementar cargas a los contribuyentes.

3) Preservar con eficiencia el uso de los instrumentos de política macroeconómica para impulsar el crecimiento económico y un desarrollo regional equilibrado, con niveles de empleo productivo que respondan a la demanda del mismo y a la satisfacción de las necesidades básicas de la población.

Por otra parte, en cuanto a la política económica, como competencia y responsabilidad del orden federal, lo mismo que la redistribución del ingreso, señala Gabriel Aghon que: "la redistribución del ingreso se considera un bien público nacional", es decir, que a los habitantes de una localidad les debe importar no sólo el bienestar de los pobres de su comunidad, sino el de todo el país[. . .] en síntesis,

desde el punto de vista económico, la función redistributiva ofrece mayores posibilidades de eficacia en el nivel central. No obstante la participación de los tres niveles subnacionales, en algunos aspectos específicos de las políticas sociales, como la administración y focalización de las políticas sociales, de programas de educación, de combate a la pobreza, pueden conducir a mejorar significativamente su eficacia.[16]

Un tema central es la distribución de fuentes y competencias tributarias, pues en un sistema federal los tres niveles de gobierno pueden establecer sus propios impuestos para financiar su operación, impulsar el desarrollo y consolidar sus instituciones, con el fin de evitar la yuxtaposición impositiva vertical y horizontal que se producen, la primera, "cuando el gobierno federal y un gobierno estatal gravan el mismo impuesto, y la segunda [la horizontal] cuando autoridades fiscales de diferentes estados gravan lo mismo".[17]

El uso de las mismas fuentes impositivas[18] por dos niveles de gobierno, de manera independiente, descoordinada, daría como resultado una doble o múltiple tributación, al superponerse impuestos de la misma naturaleza pero con legislación, características y administración diferentes. La estructura de los sistemas tributarios sin coordinación tiene consecuencias negativas: al contribuyente le duplica o multiplica la carga fiscal, enfrentándolo a un marco jurídico y administrativo más complejo y costoso, muchas veces contradictorio. Para el país se encarece y torna

[16] CEPAL/GTZ. Descentralización Fiscal en América Latina: balance y principales desafíos. Santiago de Chile, julio de 1996.
[17] Fundación Mexicana Cambio XXI Luis Donaldo Colosio "Retos y Propuestas" Federalismo Fiscal.
[18] Son aquellas que obtiene el Estado para financiar el gasto público, tales como desarrollo en infraestrura, desarrollo social. Etc.

improductiva la administración tributaria; se alienta la evasión y la elusión fiscales; la excesiva carga fiscal, al hacer menos competitivo el sistema tributario, desalienta la inversión nacional y extranjera. Ello genera un circulo vicioso, el cual disminuye la recaudación nacional, limita cualquier política regional y de incentivos fiscales de alcance nacional y anula la posibilidad de utilizar los impuestos con fines extrafiscales o de política económica y redistribución de recursos por la vía de las transferencias de gasto.

De ahí surge el desafío de resolver cómo integrar los intereses fiscales del gobierno federal con los de los estados y los de éstos entre sí; cómo armonizar los niveles de imposición para evitar la doble o múltiple tributación, hacer más eficiente la administración tributaria nacional y evitar conflictos e interferencias entre los estados y el gobierno federal o central.

El instrumento que el federalismo fiscal ha encontrado es la coordinación intergubernamental[19], tomando como principio la separación de fuentes impositivas entre el gobierno federal y los estados, con el fin de dotar de eficiencia a la administración tributaria en escala nacional, compensar las desigualdades regionales en la distribución de recursos y aumentar la calidad de servicio al público y de oportunidades de desarrollo, complementando los esfuerzos de los diferentes órdenes de gobierno.

[19] Proceso mediante el cual los tres ordenes de Gobierno (Federal, Estatal y Municipal), concurren para nevar a cabo la implementación de Políticas Económicas y Sociales, en bienestar del Pais.

La coordinación intergubernamental en materia fiscal permite que "las figuras tributarias más eficaces desde el punto de vista de la política fiscal puedan ser utilizadas por el nivel que, fundamentalmente, debe tomar a su cargo la aplicación de esta política. Si en un Estado federal cada uno de los niveles políticos pudiese elegir libremente las figuras impositivas a establecer, se correría grave riesgo de que el país en su conjunto contase con una estructura impositiva que resultara menos eficaz desde el punto de vista de la política fiscal". Ello perpetuaría la desigualdad regional, la cual fragmentaría el sistema en su conjunto.

1.8 Experiencia Internacional del Federalismo Fiscal

La mayoría de las economías más industrializadas en el mundo muestran una sólida tradición en la que los gobiernos estatales y municipales tienen importantes competencias en la asignación del gasto público. Igualmente, estas administraciones se responsabilizan en una buena proporción de la recaudación de los impuestos y de otros ingresos que garantizan el financiamiento de los servicios que son de su competencia. En los últimos años se acentúa este comportamiento con una progresión tanto del gasto como de los tributos del sector público subnacional.

A su vez, muchos países de América Latina y de algunas otras zonas del planeta están recorriendo caminos similares, marcando saltos notorios en la distribución de responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno y dejando atrás progresivamente las formas centralizadas de administración.

En resumen, la evolución de las finanzas públicas hacia una mayor corresponsabilidad fiscal entre los gobiernos centrales, regionales y locales, y el fortalecimiento político y administrativo de estos dos últimos, dibuja una manera nueva de organización del estado. Este fenómeno, que ***Tim Campbell*** ha llamado *The Quiet Revolution*[20] está transformando profundamente las relaciones entre sociedad y estado, generando múltiples incentivos y posibilidades para aumentar el control de los ciudadanos sobre el gobierno y para generar innovaciones en la manera de gobernar que involucran crecientemente la participación de los usuarios

[20] Tim Campbell, 1996

en el diseño, gestión y sobre todo evaluación de los servicios públicos. Del mismo modo está mejorando los mecanismos de revelación de demandas de las comunidades y la propensión de las autoridades a rendir cuentas ante ellas.

En América Latina especialmente estos cambios se expresan en una evolución de la clásica relación gobernantes/gobernados de tipo populista y autoritaria, hacia una nueva relación electores/mandatarios más democrática y eficiente, en la que los funcionarios públicos son vistos como empleados de una sociedad poseedora de una creciente conciencia de su poder.

Estamos en presencia de una movilización profunda de numerosas naciones y de cambios económicos de gran alcance, en los que se está alcanzando un nuevo equilibrio entre los ciudadanos y el estado. Un nuevo equilibrio en el que el Estado no cesa en su función de proveedor de bienes públicos, pero se redefinen sus responsabilidades y el nivel de gobierno al que le corresponden, transformándolo en una maquinaria más cercana a las comunidades que debe servir. Un nuevo equilibrio en el que la sociedad se fortalece, amplía los espacios de acción del sector privado y encuentra más posibilidades de someter al estado a su voluntad. En este escenario que se está dibujando progresivamente existe la posibilidad de incrementar la eficiencia de todos los niveles del sector público, y de renovar la legitimidad de los sistemas democráticos. La estabilidad política resultante de este nuevo pacto entre el estado y la sociedad puede tener amplias y positivas consecuencias en el desempeño económico de América Latina y, por lo tanto, mejorar sus oportunidades de desarrollo y bienestar social.

Sin embargo, la descentralización tiene riesgos si su diseño es defectuoso, es decir, el pasar de un régimen de gobierno a otro. Una estructura fiscal muy centralizada en los ingresos y descentralizada en los gastos puede generar desequilibrios de graves consecuencias para los países que optan por este esquema. Una distribución inadecuada de responsabilidades entre los diversos niveles gubernamentales, sin atender a sus respectivas ventajas y limitaciones como prestadores de servicios, puede revelarse en el tiempo como muy inconveniente para la gestión pública. No prestar atención suficiente a incentivos institucionales fundamentales como las formas de elección de las autoridades locales y regionales o el diseño de las relaciones intergubernamentales puede conducir a fallas en la implementación de este proceso. Descuidar el establecimiento de canales de participación ciudadana en los asuntos locales, o la modernización de los sistemas de personal al servicio del estado puede ser un error que se revele devastador para el futuro de la descentralización.

Asimismo, en este subtema se trató de hacer un análisis de la experiencia internacional en descentralización y aplicación de un régimen de recaudación bien planeado contando con el apoyo del nivel federal hasta el municipal, con especial énfasis en las variables fiscales o impositivas para identificar los patrones de comportamiento del sector público en países de América Latina, destacando entre éstos a Venezuela, Perú, Brasil etc. Se habló de algunas condiciones que influyen en las posibilidades de que la descentralización produzca los efectos positivos que se espera de ella en el mejoramiento del diseño y ejecución de las politicas públicas.

Para esto, se estudia el ***federalismo fiscal*** y el proceso de descentralización desde el punto de vista teórico indagando en las causas que están convirtiéndolo en un movimiento mundial, así como algunas de sus consecuencias actuales y las que se podrían esperarse en el futuro.

En la mayor parte de la literatura disponible sobre descentralización se encuentran dos corrientes principalmente. Una destaca los aspectos fiscales y sus efectos macro y microeconómicos, mientras que otra estudia sus características políticas. En este sentido se alían ambos enfoques para ofrecer una visión integrada de algunas de las instituciones, incentivos y efectos que explican esta profunda transformación del Estado moderno.

Capitulo 2

Antecedentes del Federalismo Fiscal en México

II Antecedentes

2.1 Antecedentes Históricos del Federalismo en México

El Segundo Congreso Constituyente logró dirimir la controversia entre federalismo y Centralismo, el Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana del 16 de mayo de 1823, ya previa a un sistema federal y un Congreso Bicameral.[21]

Las causas del triunfo de una idea federalista, y el consecuente fraccionamiento de la autoridad en la enorme extensión territorial, se sustentaron en 2 aspectos relevantes:

1. La dificultad de gobernar el extenso territorio mediante un sistema central, teniendo en cuenta las diferencias de productos, climas, costumbres y necesidades, y
2. La realidad social del México, que nos presentaba zonas económicas inconexas; cacicazgos locales; la falta absoluta de un sentimiento nacional como fuerza aglutinante.

En estas circunstancias resulta razonable definir el hondo compromiso natural del federalismo, consolidar la Independencia Mexicana al conferir libertad y autogobierno, no solo al gobierno colonial de la ciudad de México, sino a las partes más afectadas del país por el coloniaje.

[21] Dentro de la Legislación Federal existen dos Cámaras " La Cámara Baja considerada la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión y otra que es la Cámara de Senadores.

El camino del Segundo Congreso Constituyente hacia el federalismo, se desarrolló en tres etapas. Al principio confirmó la idea de implantar el sistema federal con el voto por la forma de República Federal del 12 de junio de 1823; luego expidió el 31 de enero de 1824 "El Acta Constitutiva", que en 36 artículos confirmó de nuevo el federalismo, y añadió otros principios básicos más - como el bicamerismo- y; finalmente expidió, el 4 de octubre de 1824, la Constitución Federal.

La historia confirma que la Constitución Federal de 1824, no había resuelto en definitiva la indecisión entre federalismo y centralismo, pero si contenía un primer planteamiento que aun sería duramente debatido en los años siguientes.

La definición federalista de 1857, tuvo como antecedente un largo y tortuoso periodo, en el que además de la confrontación armada, que es bien conocida por todos, hubo serios argumentos de los partidarios de ambos sistemas de Gobierno, persistiendo las ideas que sostenían al federalismo como la solución a la problemática regional y a la ausencia de unidad nacional.

El producto del triunfo federalista llevado hasta la constitución de 1917, obligó a la necesaria coexistencia entre dos niveles de gobierno, la Federación y el Estado, cuyas jurisdicciones son definidas en el propio texto de la Constitución Mexicana.

El criterio de esa definición de competencias fue que los principales propósitos a que debe obedecer la Unión, se encuentren reservados a la federación, como es el

caso de la defensa común de sus miembros o de las relaciones comerciales o políticas con otras naciones, mientras que los Estados conservan para su gobierno propio, las facultades no reservadas al gobierno central, el sustento de éstas se encuentra en el artículo 124 de la Constitución vigente, que a la letra dice: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados ".

De esta manera, entre la federación y los estados se establecen una serie de relaciones de gobierno, enmarcadas por sus respectivas competencias, las que se desarrollan en facultades implícitas y explícitas, coincidentes y en limitaciones expresas.

La doctrina es uniforme al reconocer como característica esencial del sistema la persistencia de las entidades federativas que se traduce en el imperio de las mismas de darse su propia constitución, así lo establece la Constitución General vigente en su artículo 41, cuando dice que el pueblo ejerce su soberanía en los términos establecidos por dicha Constitución y por "las particulares de los Estados" La limitante a esta facultad se encuentra en el propio artículo 41 de nuestra Carta Magna que dispone expresamente que las constituciones particulares de los Estados "en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal"[22], a esto se suma el principio de supremacía constitucional previsto en el artículo 133.

[22] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Para comprender la persistencia de entidades federativas como elemento esencial del federalismo, basta recordar que, al antecedente que marca el indispensable fraccionamiento del poder centralizado para la atención de las necesidades regionales, se suma que el proceso del federalismo en México operó de la periferia al centro del País, lo que representa que el Gobierno federal *es el producto de la voluntad de los estados*, quienes al unirse al pacto federal optaron por reservarse la potestad reguladora en sus propios territorios.

Al efecto, a través del movimiento de 1823, de las diputaciones provinciales de Jalisco, Michoacán, San Luis Potosí, Querétaro, Zacatecas, Guanajuato, Puebla, Oaxaca y Yucatán, el sistema federal fue exigido para toda la República Mexicana.

Los hechos señalan que el movimiento federalista, de las entonces provincias, era natural, sin la imposición artificial o el solapamiento del centro. Así fue, incluso, a pesar de que el gobierno general de México llegó a combatirlo. Tomando el caso conocido de Jalisco, por ejemplo, "El Manifiesto de la Diputación Provincial" contenía elementos dignos de considerarse, para definir la esencia el sistema federal:

a. Cada provincia se convierte en un estado independiente.
b. Esta independencia se manifiesta en órganos de gobierno propios, la diputación provincial se transforma en poder legislativo y el jefe político superior es el gobernador.

c. Por ser independiente al Estado le compete promover su prosperidad y fortuna internas.

d. La federación es un pacto que se concretaría en el Acta Constitutiva de la federación.

e. El objeto de la federación es ejercer de común consentimiento ciertos atributos de la soberanía, principalmente la defensa mutua y el aseguramiento de la paz pública.

Este manifiesto de 1823 por sí mismo explica la legitimidad de su pronunciamiento por el sistema federal, entraña el derecho de las provincias para la promoción de su bien común y su derecho para adoptar la forma de gobierno que tendiese a garantizar ese derecho, al que hoy llamamos *"soberanía de los estados"*.

Para lograr su propósito las provincias desconocieron el derecho del Congreso General para decidir cualquier otra forma de gobierno, la reacción en el gobierno general a la proposición federalista de Jalisco, fue negativa, incluso llevó al surgimiento del tercer camino, el de una República Central, la cual en su consideración sintetizaba mejor que ningún otro sistema de gobierno la unión de religión, costumbres, idioma y comercio con que México había contado.

La razón estaba en quienes aseveraban que los estados, no son entidades pasivas y subordinadas al poder central, sino que se trata de un verdadero nivel de gobierno, capaz de dictar las normas que regularan su régimen interno y cumplir con

las encomiendas propias de su competencia vinculadas a la atención de las necesidades dé sus territorios.

Cabe destacar que, hoy un ejemplo claro puede ser el ejercicio de la soberanía de las Entidades que en la mayoría de éstas, son las Leyes de Coordinación Estado-Municipio, o Códigos Financieros o las propias Constituciones Estatales, que proyectan los principios que inspiran el federalismo y surge del reconocimiento de los espacios de autonomía de las comunidades políticas y del respeto a los universos de competencia de cada uno de los órdenes.

En suma los Estados creadores de la Federación, conforman de acuerdo al mandato constitucional, un nivel de Gobierno capaz de regular su régimen interno y atender las necesidades propias de sus territorios, bajo el esquema de una competencia que sólo debe reservar para el Gobierno Central los grandes temas de interés nacional y para el consignar a los Estados el resto de las materias que pueden atender, en muchos casos, con mayor eficiencia y eficacia, siendo de suma importancia que la competencia de los Gobiernos Locales no se delimite bajo criterios de una mera descentralización administrativa, más apropiada para los Estados Unitarios, sino del ejercicio de un poder complementario de la federación.

2.2 Descentralización Política y Federalismo: Consideraciones Sobre el Caso de México.

2.2.1 Descentralización y régimen político

La parte medular de la descentralización es su relación estructural con el régimen político. Es sabido que el régimen político es la suma de los poderes reales y actuantes de la sociedad que, al interactuar, definen el predominio que tienen la rama ejecutiva o la legislativa. Si el predominio es de la rama ejecutiva, el régimen se caracteriza por ser ***presidencial***. Si el predominio es el legislativo, el régimen es ***parlamentario***. El auge del Ejecutivo o el Legislativo es determinante para organizar el poder en la sociedad y para determinar la forma de gobierno.

En tal sentido, las constituciones políticas institucionalizan los centros de poder que definen la naturaleza del régimen político y establecen las reglas fundamentales para asegurar el gobierno de la sociedad. En este marco, la descentralización política y administrativa se determina por el modo de integrar el poder a través de las instituciones y por la forma en que se organiza y estructura la acción de gobierno.

Pero son las condiciones históricas, sociológicas, políticas, económicas y culturales, las que orientan el curso de la descentralización. En términos de la historia política, el proceso de descentralización no es homogéneo, sino diverso. Por

ejemplo: hay descentralización en términos de la cultura anglosajona o bien de la cultura latinoamericana.

La descentralización en cuanto al sistema de vida insertado en el régimen político, contribuye a fomentar a la Administración Territorial sin quebrantar la unidad del Estado. Y contribuye a éste objetivo, porque los pesos y contrapesos pueden evitar la centralización innecesaria del poder, propiciando que los entes propiamente descentralizados tengan personalidad y autonomía para ejercer sus competencias.

De acuerdo con Tocqueville[23], cuando la centralización se agudiza, la Administración Pública reacciona del modo siguiente:

> *"El más insignificante cuerpo independiente que quisiera constituirse sin su concurso le producía terror: la más mínima asociación libre, cualquiera que fuese su objeto, la inoportunaba; no consentía que subsistieran más que aquéllas que ella había formado a su arbitrio y que presidía. Las mismas grandes agrupaciones profesionales le agradaban poco; en una palabra, no comprendía en absoluto que los ciudadanos se ingeniaran de la manera que fuese para solucionar sus propios asuntos; prefería la esterilidad a la concurrencia "*

Por eso, como bien se ha dicho, la descentralización empieza cuando se rompe el principio de jerarquía. Puede decirse que la descentralización exige simultáneamente voluntad y fuerza para que el poder sea eficaz. De ahí que las

23 Uvalle Berrones, Ricardo "Descentralización Política y Federalismo: Consideraciones Sobre El Caso de México

decisiones encaminadas a dar cuerpo a la descentralización encuentren resistencias en el régimen político y de ahí también que los primeros pasos para descentralizar sean cautelosos, casi a la manera de una tutela administrativa. Cuando la descentralización empieza a tomar cuerpo y espíritu, en términos geográficos, sociológicos, culturales, políticos e históricos, se empieza a estructurar una colectividad territorial que exige de personalidad, autonomía y decisión para sustentarse como un sistema de gobierno.

Este es el fondo de la descentralización, motivo por el cual, las reacciones al interior del régimen político se desencadenan a favor o en contra de ella. La trayectoria de la descentralización política, económica, financiera, fiscal, etc., provoca reacomodos en la estructura del poder. Las relaciones entre la Administración Central y las entidades descentralizadas son ajustadas hasta conseguir su estabilidad y correlación institucional.

En el Estado moderno conviven pues, formas de vida central y descentralizada. En las primeras, las centrales, se alude a la unidad civil de la nación y a la unidad política de la sociedad que es el Estado. Las segundas, es decir, lo que corresponde a las entidades descentralizadas, las mismas se configuran mediante una redistribución inteligente del poder. Y tiene que ser inteligente para no provocar tensiones o dislocaciones que dañen los intereses fundamentales del Estado dados por su soberanía y su correspondiente dirección política.

En ningún momento la descentralización es antagónica con la centralización gubernamental, la cual es necesaria y saludable. Como proceso que consiste en transferir potestades que pueden ser gobernadas de manera local con autonomía y personalidad jurídica, la descentralización política es condición para desarrollar la sociedad y conservar mejor el Estado. Como decisión política de gran importancia, la descentralización es un conjunto de competencias que se transfieren por parte de la Administración Central a entes que se decide han de desenvolverse como gobiernos autónomos.

La vida descentralizada tiene que formalizarse reconociendo que se pone fin a las relaciones jerárquicas. Si éstas prevalecen, se da paso a la delegación de facultades cuya figura más acabada es la desconcentración administrativa[24]. Esta, sin embargo, responde a los imperativos de la autoridad central y su radio de acción se traslada de un lugar a otro, pero entre instancias igualmente centrales.

Por eso, con la desconcentración la relación del Estado con los gobernados es fundamentalmente administrativa. Diríase que la Administración Pública trata con usuarios. Con la descentralización política en cambio, la relación se modifica y la condición de ciudadanos adquiere un contenido político. Esto significa que el ciudadano es considerado parte activa del proceso de gobierno y no mero receptor de beneficios o cortesías administrativas.

[24] Conjunto de responsabilidades que se ejercen por parte de órganos que reciben la decisión de cumplir tareas, respondiendo en todo caso, a las directrices del mando unicentrado.

La descentralización no es tan sólo un ideal o un paradigma. Es, ante todo, un modo de vida, un tipo de cultura; un modo de gobernar tomando en cuenta los valores de la libertad, la democracia, la igualdad y la justicia.

2.2.2 Descentralización y Federalismo

Con referencia al federalismo, la descentralización se caracteriza por ser un modo de articular la coordinación política y administrativa del Estado nacional. Y el federalismo es una forma de gobierno que responde,

"a que las partes sean la base que permita la convivencia armónica del todo "[25].

El federalismo conjuga simultáneamente relaciones centrales y descentralizadas. Pero se trata de una conjugación de relaciones donde lo óptimo es no el equilibrio puro o abstracto del poder, sino una configuración calculada, balanceada y correlacionada de poderes que garanticen la diversidad política y cultural en favor de la unidad del Estado, para acrecentar la vida civil de la sociedad y la expresión pública de las organizaciones ciudadanas.

Como forma de gobierno, el federalismo es una suma de poderes concurrentes que tienen como denominador común, la voluntad de cooperar tomando en cuenta diversos contextos de gobierno y por tanto, de decisión. Esto no

---

[25] Reyes Heroles, Jesús

significa que en el federalismo exista ausencia de conflictos. Por el contrario, desde el momento que alude a la categoría de gobierno es importante considerarlo como institución donde se abordan y solucionan problemas, conflictos de competencia e intereses contrapuestos. Como bien lo ha señalado Aaron Wildavsky, " el federalismo auténtico conlleva a la vez conflicto y cooperación, o centralización y descentralización, pero como parte de un consenso equilibrado ".

2.2.3 Consideraciones del Nuevo Federalismo

Antes de la formalización de un programa de nuevo federalismo, existen antecedentes históricos recientes que son parte de importantes decisiones tendientes a fortalecer a los gobiernos estatales y municipales, lo cual se evidencia en el período 1982-1999.

En conjunto las acciones han ido desde el alejamiento del estado de la actividad económica, descentralización de la educación, reformulación de la reforma agraria - reformas al Artículo 27 constitucional y la redefinición del mismo PRI[26].

Entre estos figuran la desconcentración de recursos, facultades y atribuciones de las secretarías de salud y de agricultura, ganadería y desarrollo rural; el intento de puesta en marcha de las modificaciones al artículo 115 constitucional, y la descentralización de recursos del ramo 26 y 33 del presupuesto de egresos de la

[26] *(Hernández, 1993 pag 295).*

federación[27]. Con lo anterior en apariencia, no necesariamente en los hechos, se ha trastocado la tensión básica del federalismo centralizante, el intercambio de aceptación política de los estados a cambio de recursos por parte de la federación.

El federalismo se puede concebir como un arreglo institucional que distribuye responsabilidades económicas, fiscales, administrativas, jurídicas y políticas entre ordenes de gobierno.

La renovación del federalismo comienza con **Miguel De La Madrid Hurtado** (*sexenio 1982-1988*), y se refuerza y expande con **Carlos Salinas De Gortari** (*1989- 1994*), consolidándose en el sexenio de **Ernesto Zedillo Ponce de León** (*1995-2000*) bajo el concepto de nuevo federalismo. Como concepto el nuevo federalismo intenta ser un instrumento redistributivo y compensatorio con los objetivos de fortalecer la democracia, consolidar la unidad nacional y propiciar un desarrollo más equilibrado y justo. Para lo cual se propone descentralizar funciones, recursos fiscales y programas públicos, así como impulsar a la vida municipal.

[27] Cullen y Gutiérrez, 1996: pag 22

2.3 Antecedentes del Federalismo Fiscal en México

Se conoce como *federalismo fiscal*[28] al arreglo político-institucional entre los órdenes de gobierno existentes en una federación, reconocido y garantizado por la Constitución Política de esa federación. Dicho arreglo comprende la distribución de las competencias para imponer tributos a la población, recaudar y administrar los recursos fiscales; así como de las facultades de los órdenes de gobierno para proveer los bienes públicos que determine la población de esa federación.[29]

El principio económico que está en el centro del federalismo fiscal, se refiere a que la provisión óptima del bien público preferido por la comunidad debe estar a cargo del nivel de gobierno que posea la ventaja de ofrecerlo al menor costo y el máximo beneficio del ciudadano. A partir de ese principio, la estructuración de las facultades recaudatorias y las funciones de asignación de gasto, en un sistema multijurisdiccional, como lo es el federal, debe establecerse lo más clara y precisamente posible en las disposiciones normativas que regulen la intervención de los existentes niveles de gobierno

La distribución de las competencias tributarias y de asignación del gasto público, especificadas en la Constitución Política, se detallan en un amplio conjunto de normas jurídicas (leyes, reglamentos, acuerdos y otras de menor jerarquía). Igualmente, las instituciones públicas responsables de esas competencias disponen de su correspondiente marco jurídico, a través de leyes orgánicas u otras

[28] INDETEC. Federalismo Hacendario. Edición Especial Conmemorativa a los 30 años de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales (CPPFF) 1973-2003. Eduardo Gómez de la O. Extracción Ayala 1995.
[29] Colmenares Páramo, David Rogelio "El Federalismo Fiscal en México" 1980-2000" Banco de Comercio Exterior" Working Papper.

disposiciones, que regulan la coordinación intergubernamental en la materia del federalismo fiscal

2.3.1 Antecedentes Básicos de Federalismo Fiscal

La coordinación fiscal tiene una historia de intensos debates entre la federación y los estados en la búsqueda del propósito fundamental de llegar a tener un sistema fiscal unificado en el país que fuese promotor del desarrollo de las regiones del país y factor de estabilidad de las finanzas públicas.

Los pronunciamientos iniciales para lograr esa unificación se expresaron en las Convenciones Nacionales Fiscales (1925, 1933 y 1947)[30] de las que surgieron algunos acuerdos para emprender la coordinación y participación en impuestos especiales.

- **Convención Nacional Fiscal 1925**

En esta Convención Nacional Fiscal, tuvo como finalidad presentar ante el Congreso de la Unión en diciembre de 1926, una iniciativa de reformas a los artículos 118 y 131 de adiciones al artículo 74 Constitucionales, la cual no llegó a ser estudiada por la Cámara de Diputados.

[30] INDETEC. Federalismo Hacendario. Edición Especial Conmemorativa a los 30 años de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales (CPPFF) 1973-2003.

- **Convención Nacional Fiscal 1933**

Se dio seguimiento a lo presentado en la Primera Convención, lo cual se centró en recomendaciones concretas sobre las medidas que debían tomarse para resolver los dos problemas más ostensibles de los que en esos momentos tenían frente así, los erarios locales y el erario federal 1) La escasa productividad de los impuestos existentes, no obstante su multiplicidad. 2) La imposibilidad de promover el desarrollo económico del país, mientras subsistiera un sistema tributario complicado y oneroso que, como se había reconocido en 1925 constituía una barrera infranqueable para la producción y circulación de la riqueza.

- **Convención Nacional Fiscal 1947**

Se propuso un objetivo diferente: establecer un sistema en el cual la Federación y los Estados, si bien no se distribuían entre sí en forma exclusiva las fuentes de gravamen, deberían tratar de aprovecharlas en una coordinación que garantizara la uniformidad y la coherencia de los sistemas impositivos de la Federación con los Estados.

Cabe señalar que entre los resultados de la Tercera Convención Nacional Fiscal destacan los siguientes:

- La Ley que regula el pago de participaciones en ingresos federales a las Entidades Federativas.

- La Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados, del 28 de diciembre de 1953, que creó la Comisión Nacional de Arbitrios.

- La primera Ley de Impuesto Federal Sobre Ingresos Mercantiles (ISIM), que entró en vigor en 1948.

Con la promulgación de la Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles (ISIM) en 1948, se logra institucionalizar el esquema de participaciones en ingresos por impuestos federales. No obstante, la incorporación de los gobiernos estatales a dicho esquema fue lenta; sólo hasta inicios de los años setenta se logró que casi la totalidad de las entidades federativas se coordinara con la federación en ese tipo de impuestos a partir de haber incrementado el incentivo de la participación en los impuestos federales.[31]

En ese lapso se promulgó la primera Ley de Coordinación Fiscal General (LCFG) (1953) como parte de las recomendaciones y acuerdos que surgieron de la tercera Convención Nacional Fiscal de 1947, que representa un precedente importante en el proceso de configuración de lo que a partir de 1980, se conocería como Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF).

La paulatina institucionalización de ese sistema tuvo, en las reuniones de Tesoreros o Secretarios de Finanzas de los gobiernos estatales, una clara intención por avanzar en el fin último de la coordinación intergubernamental. De ese modo en

[31] Impuestos Federales: Impuesto al Valor Agregado (IVA), Impuesto Sobre la Renta (ISR), Impuesto Sobre Tenencia y uso de Vehículos(ISTUV), Impuesto Sobre Automóviles Nuevos(ISAN).

1978, con la propuesta de un nuevo esquema de coordinación entre la Federación y los Estados en el contexto de las expectativas de una amplia disponibilidad de recursos fiscales en el país, se promulgó una nueva LCF, en la que se llegaba finalmente a cumplir la añeja aspiración de disponer de un sistema fiscal unificado.

Otro aspecto crucial que ha estado presente en la historia de la coordinación fiscal, ha sido la necesidad de la especificación de las facultades tributarias de los tres órdenes de gobierno en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Desde la primera Convención Nacional Fiscal de 1925 se plantearon proyectos de reformas constitucionales para solventar los problemas que ocasionaba la múltiple tributación a una misma base o fuente de ingresos públicos. Hasta hoy, ese aspecto vuelve a estar presente como una demanda de algunos gobiernos estatales o como materia de debate académico, pero en la agenda de gobierno no se vislumbra algún pronunciamiento al respecto. Específicamente, en las propuestas de reforma tributaria existentes en las discusiones públicas no está planteada alguna propuesta de modificación constitucional.

2.3.1.1 Objetivos Generales del Federalismo Fiscal

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), se concibió como un mecanismo a través del cual los estados que autónomamente decidieran coordinarse

con la Federación en materia fiscal participarían de la recaudación federal a cambio de eliminar los gravámenes locales: impuestos y derechos

Los objetivos consistieron en fortalecer el federalismo; incrementar las Participaciones Federales a favor de Estados y Municipios; equilibrar el desarrollo regional con mayor justicia distributiva; y sentar las bases para la descentralización fiscal a esos órdenes de gobierno, buscando facilitar a los contribuyentes el cumplimiento de sus obligaciones tributarias. Se buscaba, adicionalmente, modernizar el sistema fiscal del país como parte del saneamiento de las finanzas públicas. Uno de los principales motivos por los que se creó la LCF fue evitar la múltiple tributación. Por medio del SNCF las entidades federativas y la Federación firmarían convenios de colaboración fiscal que incluyeran a los gravámenes existentes y al nuevo impuesto que sustituiría al ISIM, el Impuesto al Valor Agregado (IVA). De esta forma, la Federación se encargaría de cobrar los impuestos y de repartir lo recaudado por medio de las participaciones, evitando la concurrencia impositiva

Casi desde su entrada en vigor, la Ley ha registrado múltiples modificaciones, algunas de ellas para elevar el porcentaje de los recursos de los fondos (General de Participaciones, Complementario Financiero y de Fomento Municipal), otras, para modificar los criterios de asignación de las transferencias entre las entidades federativas.

Una de las reformas más importantes fue la de 1989 cuando se cambia el criterio de asignación para incorporar a la Población; lo cual implicó un ajuste muy significativo a favor de las entidades relativamente más pobres. Ello fue en respuesta a los debates sobre los criterios resarcitorios y redistributivos del federalismo fiscal que han estado presentes a lo largo de la existencia del pacto fiscal de México; hoy en día ese debate se encuentra vigente

Otra de las modificaciones estructurales más recientes en la Ley, se refiere a la incorporación del Capítulo V relativo a los objetivos y reglas para distribuir los fondos presupuestales del Ramo 33 del presupuesto federal en 1998, como parte de la política de descentralización del gasto federal a los gobiernos locales.

Es también importante analizar la historia de esas modificaciones -Capítulo 3, referente a la LCF- pues refleja las permanentes tensiones existentes en todo sistema federal para lograr el pacto fiscal que conjugue simultáneamente los criterios de eficiencia económica, eficiencia administrativa y preferencias de la sociedad por los bienes públicos y su financiamiento.

2.4 DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE FEDERALISMO FISCAL

Con base en los análisis y estudios que se ha realizado a lo largo de varios periodos (sexenios) por especialistas sobre el Federalismo Fiscal en México, el cuadro siguiente muestra una serie de disposiciones constitucionales en materia de federalismo fiscal, a las que están sujetas los tres ordenes de gobierno, con la finalidad de implementar un federalismo fiscal pleno, adecuado y acorde a las necesidades que la Nación demanda.

CUADRO 3

Disposiciones Constitucionales en materia de Federalismo Fiscal	
Norma Jurídica	**Disposiciones sobre Federalismo Fiscal**
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	
Obligación para sufragar el gasto público, vía el pago de impuestos	***Artículo 31.*** Son obligaciones de los mexicanos: **IV.** Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Distrito Federal o del estado y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.
Participación de estados y municipios en impuestos especiales federales Fuente de ingresos de los municipios:	***Artículo 73, fracción XXIX, párrafo 5°*** XXIX. Para establecer contribuciones: 5°. Especiales sobre: • Energía eléctrica; • Producción y consumo de tabacos labrados; • Gasolina y otros productos derivados del petróleo; • Cerillos y fósforos; • Aguamiel y productos de su fermentación; • Explotación forestal, y • Producción y consumo de cerveza. Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley federal secundaria determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios, en su ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica; ***Artículo 115.*** **IV.** Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les

	pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor; y en todo caso: a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo Las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los estados o los municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley;
Prohibiciones fiscales para las Entidades Federativas	*Artículo 117*. Los Estados no pueden, en ningún caso: V. Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera

	VI. Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía; VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia; VIII. Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedad o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones y empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive las que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por lo montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los Ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la Cuenta Pública; y IX. Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores que las que el Congreso de la Unión autorice *Artículo 118*. Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión: I. Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puestos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones y exportaciones
Facultad exclusiva de la Federación en materia de impuestos al comercio exterior	***Artículo 131***. Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aun prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer, ni dictar, en el Distrito Federal, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117 El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o de realizar cualquiera otro propósito en

	beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida

www.aregional.com

Capitulo 3

Potestades Tributarias y Sistema Fiscal Mexicano

III. Potestades Tributarias y Sistema Fiscal Mexicano

3.1 EL SISTEMA FISCAL MEXICANO

La relación Municipios-Estados-Federación en materia de ingreso y gasto se fundamentó en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, que fue en un principio un sistema centralizador de la planeación de la actividad económica nacional y cuya principal tarea es coordinar los esfuerzos de la federación y de los Estados para lograr los objetivos establecidos en materia de desarrollo.

En los años 70´s el sistema se consolidó a través de órganos federales en los que participaban los tres órdenes de gobierno para resolver asuntos de desarrollo regional. Estos fueron los Comités Promotores de Desarrollo Socio Económico (COPRODES), órganos facultados para elaborar planes y programas para coordinar las actividades de la federación a través de sus dependencias en los Estados. En 1976 aparece el Convenio Único de Coordinación (CUC), cuyo objetivo era compatibilizar las acciones concurrentes entre los diferentes ordenes de gobierno mediante la coordinación, la transferencia de recursos y el otorgamiento de asesorías de la federación a los Estados.

En 1981 surgieron los Comités de Planeación del Desarrollo (COPLADES) que sustituyeron a los COPRODES para consolidar las acciones de la planeación federal a nivel estatal.

Los COPLADES dejaron de ser órganos federales para convertirse en locales, deviniendo hacer la instancia de coordinación de los gobiernos estatal y federal en el sistema de planeación.

El Federalismo Fiscal Mexicano se fundamenta en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), resultado de diversos convenios entre los estados y la federación para coordinar y fortalecer el sistema impositivo. En primera instancia el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal ha logrado importantes avances en materia de administración y colaboración impositiva entre los diferentes niveles de gobierno.

Su resultado ha sido un sistema tributario mas simple y eficiente al homogeneizar impuestos y evitar la doble tributación; un fortalecimiento de las finanzas de los gobiernos estatales y municipales y un esquema de transferencias (participaciones) mas equitativo. Sin embargo, a la luz del marco teórico descrito las actuales relaciones hacendarías entre la federación, los estados y los municipios distan mucho de representar un sólido esquema de federalismo fiscal. En efecto, existe una fuerte dependencia de los gobiernos estatales y municipales de las participaciones federales para financiar su gasto, así como de un fuerte centralismo tanto en la recaudación, administración y decisión de fuentes de ingreso.

Dentro de la Ley de Coordinación Fiscal se establece que las entidades que deseen integrarse al sistema de Coordinación Fiscal para participar de los ingresos de la federación deberán firmar un Convenio de Adhesión con la Secretaria de

Hacienda y Crédito Publico, por lo que este convenio deberá ser aprobado por las Legislaturas de los Estados, el cual incluye todos los ingresos federales y no puede ser negociado.

La adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal no obliga a los estados a colaborar necesariamente en un convenio de colaboración administrativa. En estos convenios, que entraron en vigor en 1980, se establece una serie de funciones que los estados y municipios deben realizar con relación al registro de contribuyentes, la recaudación, fiscalización y administración de los ingresos federales. Con ello, las autoridades de las entidades toman el carácter de autoridades fiscales estatales y reciben a cambio cierto ingresos o incentivos económicos.

Por lo que los sistemas impositivos tienen como finalidad proporcionar al Estado, a través de la recaudación, las fuentes suficientes para sufragar el gasto público. La recaudación es a su vez producto de la actividad que lleva a cabo el Estado en la imposición, administración y recolección de los gravámenes. Con el fin de contar con los fondos suficientes que le permitan hacer frente a sus programas sociales, el estado requiere de autonomía y libre disposición en la instrumentación y administración de la política fiscal.

El término Estado a la luz de nuestro sistema de gobierno, lo debemos entender como un ente compuesto por la federación, las Entidades Federativas y los

Municipios. La Federación a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tiene a su cargo la tarea impositiva; por su parte son entidades federativas, los estados que forman parte del pacto federal y los que por medio de sus tesoreros o entes financieros se encargan de regular y administrar los tributos locales. Finalmente los Municipios son, dentro de una circunscripción territorial, los que enmarcan las entidades federativas, las cuales por medio de los ayuntamientos efectúan la función hacendaria.

Tanto para la federación como para las entidades federativas y los municipios, el concepto de recaudación y disposición de los ingresos que se obtienen por medio de los procedimientos fiscales es de vital importancia, ya que en mucho de esto depende el desarrollo de la región.

La imposición, fiscalización y recaudación de los tributos es y será un tema de controversia entre los entes de gobierno, ya que cada uno (federación, entidades y municipios) pretenden actuar con plena libertad olvidando la necesidad ciudadana, con el fin de lograr el desarrollo regional.

Los gravámenes surgen regionalizados, lo que fomenta la fuerza económica de algunas entidades y el empobrecimiento de otras. Esta regionalización impositiva se fue minimizando a través de los pactos federales, en los que se cedió autonomía local para que la federación realizará la función y se participará en forma proporcional de lo recaudado a los demás entes de gobierno.

Por otro lado, no es posible comentar sobre política fiscal y sus consecuencias en el federalismo, sin detenernos a analizar los efectos que ésta ha provocado en la masa contribuyente, puesto que cualquier modificación en el ámbito tributario afecta las decisiones, ya sea para invertir, generar fuentes de trabajo o promover la inversión extranjera.

Los pactos federales sobre la administración de los gravámenes provocan una constante modificación en el cumplimiento y la administración de los tributos directos e indirectos, lo que ha propiciado un ambiente de complejidad en su cumplimiento. El tema de los impuestos se ha considerado como una novedad en la ciudadanía, cuando los instrumentos tributarios nacen y se desarrollan, desde el momento en que un grupo de personas unen sus esfuerzos para la realización de una finalidad social y alguien o algunos se encargan de llevar a cabo la rectoría de la comunidad, su administración o cualquier actividad en beneficio de la colectividad.

En este sentido, los recursos tributarios son un medio sano de financiamiento ya que la recaudación es producto de la generación de la riqueza interna de los ciudadanos, sin la necesidad de acudir a instrumentos que afecten la política externa, por lo que el recurso tributario es cada vez mas utilizado, no obstante que implica el esfuerzo de los mexicanos, para el desarrollo del País, del Estado y de los Municipios.

3.1.1 IMPORTANCIA DE LA APLICACIÓN DE UN FEDERALISMO FISCAL EN LAS ENTIDADES

La aplicación del Federalismo es muy importante puesto que las fusiones hipotéticamente están "perfectamente subdivididas" por labores en común que se unen para lograr la unificación de una nación mediante un territorio determinado. Es muy importante puesto que este método de gobierno esta dirigido al bienestar del país por medio de incrementar el control que ejerce la soberanía.

Asimismo, es importante señalar la inequívoca aplicación de un Federalismo Fiscal como tal, porque ofrece cierta cantidad de democracia hacendaria que no se ofrece con otro tipo de sistema gubernamental.

Es decir, en los últimos 20 años, las autoridades fiscales han tratado de evolucionar el sistema tributario actualizando las disposiciones fiscales, así como creando políticas impositivas de acuerdo a las necesidades del país. Estas reformas, si bien han ocasionado un mejor ambiente en la administración y recaudación de los gravámenes, también han propiciado un desconcierto en la masa contribuyente.

El sujeto pasivo[32] por ejemplo, con los constantes cambios que se efectúan no termina de asimilar o cumplir unas reglas cuando éstas son modificadas o incluso

[32] Persona física o moral obligada al pago del impuesto

anuladas. La constante modificación fiscal ha provocado, además del desconcierto, un incumplimiento generalizado por la falta de adaptabilidad inmediata y asimilación.

La autoridad ha llevado a cabo el dinamismo tributario a través de reformas legislativas (olvidando la capacitación), y cada año se esperan modificaciones o adecuaciones que afectan el criterio de política, en ocasiones en forma tajante.

Por otro lado, la recaudación ha descansado en los últimos 10 años (1981-1991), tanto en los impuestos directos como en los indirectos, dependiendo de la situación económica y política por la que atraviesa el país.

Es importante comentar que se abandonó el efecto impositivo de cascada al eliminarse de nuestro ambiente tributario al impuesto federal sobre ingresos mercantiles (1980) , y en sustitución de éste surgió el Impuesto al Valor agregado[33], mismo que en principio fue administrado y recaudado por las Entidades Federativas y en los últimos años ha pasado a ser de control federal.

Este control no es pleno puesto que intervienen en la instrumentación de la fiscalización las tesorerías de los estados. Sin embargo, la coordinación tributaria

[33] Tributo que se causa por el porcentaje sobre el valor adicionado o valor agregado a una mercancía o un servicio, conforme se completa cada etapa de su producción o distribución.

Instrumento de política económica, utilizado para desalentar el consumo de una serie de bienes y/o servicios.

Tributo de etapas múltiples, de carácter no acumulativo, resultante de la diferencia entre el IVA causado sobre las ventas de mercancias y las prestaciones de servicios efectuados por los contribuyentes, que constituye su obligación tributaria, y el IVA acreditable correspondiente a las adquisiciones de mercancias y servicios de terceros, que constituyen un derecho utilizable por los causantes. (SHCP).

entre federación y entidades no ha reflejado el resultado que se esperaba y las segundas, muestran una pérdida de libertad en el manejo de los recursos tributarios.

Por lo que respecta al Impuesto Sobre la Renta, se coordinó con entidades federativas el tratamiento de los contribuyentes menores, los que quedaban bajo la administración de las entidades. Este control estatal se fue eliminando al desaparecer el régimen, mismo que se transformó en simplificado, que en la actualidad se aplica.

La Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (1980) trató de unificar los gravámenes especiales que se regulaban en forma individual, lo que permitió una mayor claridad en el cumplimiento, así como en el control para el efecto de fiscalizar el proceso de fiscalización es de competencia federal.

3.2 LA COORDINACIÓN FISCAL EN MÉXICO

La coordinación Fiscal en México surge de la necesidad de corregir la concurrencia impositiva y la variedad de criterios de las entidades en cuanto a los tributos que cada una de ellas administraba; ello debido a que se carecía de una definición de responsabilidades impositivas en la constitución mexicana.

En los años 70's, los estados recibían ingresos derivados de los impuestos especiales como señalaba la constitución, pero también algunos que se concedían a

condición de que la entidad eliminara los gravámenes sobre la misma fuente o el mismo objeto del impuesto federal; esto es, las participaciones adquieren un carácter resarcitorio.

Ya desde 1947 cerca de la mitad de los estados habían derogado los impuestos locales a la compraventa a cambio de una participación de 40% de la recaudación total del impuesto federal.

Asimismo, a pesar de los avances, la participación a los estados se daba mediante un sistema muy complejo en el que, por ejemplo, en algunos casos solo se participaba a los estados en que se realizaba la producción o sólo aquellos en los que se efectuaba el consumo y, en el caso del ISIM (Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles), la participación se pagaba a la entidad en donde el contribuyente "hubiera percibido el Ingreso".

Sin embargo, dentro de todo este esquema ya planteado hacía falta uniformar e integrar en un solo procedimiento la distribución de participaciones. Ya en 1976 se señala la necesidad de establecer una Ley de Coordinación Fiscal. De esta manera la Ley de Coordinación Fiscal y el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, normado por la misma, cuya propuesta fue presentado por el ejecutivo federal en 1978, lo cual puede decirse que esta fue la reforma fiscal mas importante de los últimos tiempos, junto con la introducción del Impuesto al Valor Agregado (IVA) en 1980 en lugar del

ISIM, lo cual obligó a modificar los criterios y procedimientos para el pago de participaciones a los estados y municipios.

De esta manera la espina dorsal de la Ley de Coordinación Fiscal de 1980 es el Sistema de Participaciones, mediante el cual el gobierno federal participa a las entidades respecto a la totalidad de la recaudación de los llamados impuestos federales, incluso de aquellos en los que hay materias concurrentes. Su creación propició un intercambio de experiencias y sistemas administrativos entre las partes coordinadas, lo que en su momento favoreció la unificación de ordenamientos básicos de las entidades, dándole coherencia, unidad y complementariedad al sistema tributario nacional.

Dentro de los aspectos importantes que se institucionalizan con la mencionada Ley de Coordinación Fiscal, es la obligatoriedad de que los estados coordinados participen a su vez a sus municipios con al menos el 20% de lo que ellos reciban.

3.3. DESARROLLO DE LOS GRAVAMENES A NIVEL FEDERAL, ESTATAL Y MUNICIPAL

La administración de los recursos tributarios en los diversos entes de gobierno es de vital importancia para su respectivo desarrollo, por lo que contamos dentro de nuestra historia legislativa con antecedentes importantes en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los antecedentes constitucionales surgen y son un reflejo de las convenciones nacionales fiscales. Estas fueron en definitiva las que desarrollaron la política de coordinación fiscal entre la federación y los estados a fin de atenuar los complejos problemas de las facultades concurrentes.

Finalmente, en este capítulo se analizará el origen y desempeño de la coordinación fiscal como elemento regulador ante las entidades federativas.

3.3.1. BREVE DESCRIPCIÓN DE LA COORDINACION FISCAL CON LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

La coordinación fiscal se define como la participación proporcional que por disposición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley, se otorga a las entidades federativas en el rendimiento de los impuestos federales por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Las resoluciones tomadas por la Tercera Convención Nacional Fiscal se canalizaron por conducto de la Comisión Ejecutiva del Plan Nacional de Arbitrios a cuya gestión se debió la primera Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles. El Ejecutivo Federal envió al Congreso de la Unión la iniciativa de ley, en diciembre de 1947.

La Ley definió como objeto gravable los ingresos provenientes de compraventa, permuta y algunas prestaciones de servicios de carácter mercantil, percibidos por comerciantes e industriales.

La Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles del 31 de diciembre de 1951, reflejó como principales características que el objeto gravable eran los ingresos totales obtenidos por la realización de transacciones de bienes, prestaciones de servicios en general, arrendamiento y comisiones y mediaciones mercantiles. Se estableció el régimen de convenios con las entidades para lograr la coordinación, y en algunos casos, la administración del impuesto y el régimen de participaciones, basado en recargos y multas.

La condición para la celebración de convenios de coordinación con los estados, fue la supresión de impuestos locales a la industria y al comercio. Se ha dicho que la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, fue reformada en forma constante, con el único fin de lograr la coordinación de todas las entidades, de

provocar que en las respectivas legislaciones, se suprimieran los impuestos locales al comercio y a la industria.

Como debemos observar en el contexto de facultades concurrentes, la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles fue la que permitió en forma armónica cumplir con los fines que perseguían las convenciones nacionales fiscales, de coordinar a la federación y a los estados en materia tributaria lográndose la primera Ley de Coordinación Fiscal del 28 de diciembre de 1953.

3.4 HACIA UN NUEVO FEDERALISMO FISCAL[34]

La renovación del federalismo hará posible que los Poderes de la Unión expresen mejor la unidad nacional, con pleno respeto a la pluralidad social y diversidad política de los mexicanos. Al impulsar el federalismo, la premisa fundamental de la Reforma Política del Estado es consolidar la unidad nacional, así como respetar la diversidad geográfica, etnográfica, social y cultural, esto es, propiciar el desarrollo integral de la Nación, fundado en la suma de regiones prósperas, de estados y municipios fuertes, en los que se combatan rezagos y se mitiguen contrastes a fin de lograr un México más democrático, equilibrado y justo.

El Nuevo Federalismo Fiscal reivindicará la autonomía de los estados federados, representa un instrumento que pluraliza el ejercicio de la función pública y limita la concentración del poder político y hacendario. De esta forma se orienta la acción

[34] PND. Plan Nacional de Desarrollo, 2000-2006.

gubernamental en congruencia con las libertades y derechos políticos de los ciudadanos.

Este Programa parte de la necesidad de ampliar los espacios de participación social. El Nuevo Federalismo Fiscal se asocia a la visión democrática en el ámbito hacendario y de libertades positivas, ya que los gobiernos pueden orientarse conjuntamente a la consecución de fines comunes, como algunos de los mencionados en el PND en materia de educación, salud, fomento a la agricultura y desarrollo rural, y protección de recursos naturales y medio ambiente, entre otros.

El fortalecimiento de las capacidades político-institucionales, administrativas y financieras de los gobiernos estatales y municipales que propone este en el PND, está encaminado a consolidar identidades políticas y facilitar la participación de los diversos núcleos de la sociedad civil.

En la medida en que los problemas públicos y el proceso de toma de decisiones estén más relacionados con las necesidades inmediatas expresadas en la relación entre los gobiernos locales, la libertad ciudadana se traducirá en participación social y ésta en un impulso democratizador de la gestión pública.

Otra de las razones para detonar procesos de transformación del poder público reside en renovar al Municipio, por lo cual el Nuevo Federalismo Hacendario promoverá esta dimensión comunitaria de la política, la vinculación entre la célula

básica de organización fiscal y el poder público municipal para favorecer la integración y la atención de los intereses comunes.

Por lo anterior, se propone una nueva relación de los órdenes de gobierno federal y estatal con el Municipio, basada en el reconocimiento de las responsabilidades que les asigna el orden jurídico, de tal forma que este gobierno comunitario cuente con los instrumentos político-institucionales y ***los recursos necesarios*** para responder a las demandas que le compete atender y resolver, y así se pueda cumplir con el propósito de elevar su capacidad de gestión pública frente a sus ciudadanos y organizaciones.

La redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos está guiada por el objetivo de incrementar la eficiencia y la equidad en la erogación del gasto público y en la aplicación adecuada y oportuna de los recursos fiscales, a fin de que la cooperación y la coordinación entre órdenes de gobierno se exprese en fórmulas de asignación de recursos, tendentes a resolver los problemas públicos y otorgar cauce a las aspiraciones regionales y comunitarias.

Los principios de eficiencia y equidad conducen a la vertiente administrativa del proceso de descentralización de atribuciones, para responder en qué orden de gobierno deben tratarse las demandas y los problemas públicos, a fin de encontrar una óptima distribución de funciones.

El PND propone una descentralización basada en el análisis de las funciones que la Ley otorga a cada orden de gobierno. Con ese método se propone incentivar la participación de los gobiernos estatales y municipales en la titularidad y el ejercicio de las atribuciones públicas y manejo de sus haciendas locales, mediante planteamientos que consideran, desde la descentralización administrativa y la redistribución de funciones, hasta la reasignación constitucional de facultades.

Simultáneamente, el Nuevo Federalismo Fiscal avanzará hacia la correspondencia entre gasto público necesario para realizar funciones asignadas a los órdenes de gobierno y los mecanismos de recaudación y asignación de recursos provenientes de las contribuciones públicas.

Por las razones mencionadas, dos de los objetivos centrales de este Programa proponen la transformación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) en un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria (SNCH) que incluya los ámbitos de ingreso, gasto y crédito, así como la actualización del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD), a fin de proponer nuevas reglas que guíen las relaciones intergubernamentales con base en los principios de cooperación y coordinación, de forma tal que den paso a un marco institucional de políticas públicas flexibles que permitan ampliar la participación social.

Este proceso se conduce ya sin desarticular las políticas públicas vigentes y con criterios operativos que aseguran el incremento de la cobertura y la eficacia de la

acción pública en los gobiernos. La renovación del federalismo implica contar con una nueva cultura política, administrativa, económica y jurídica. Este proceso de vigorización del federalismo es congruente con el perfeccionamiento de la democracia, con una mayor expresión en la división de los Poderes Federales, con la reivindicación institucional de la autonomía política de los estados y con los nuevos ímpetus de participación de la sociedad mexicana.

El Nuevo Federalismo tiene como fin último, revertir la concentración de atribuciones y decisiones en el centro, a fin de impulsar las potencialidades locales mediante una descentralización basada en la autonomía política de los estados, la renovación de la unidad nacional, la eficacia de la Administración Pública, el combate a las disparidades regionales, y la revisión de los marcos institucionales, a fin de fortalecer la República ante los retos que la Nación enfrentará en el próximo siglo.

3.5 RESPONSABILIDAD FISCAL EN UN SISTEMA FEDERAL

Las siguientes características institucionales son relevantes para determinar el grado de responsabilidad fiscal en un sistema federal.

1) ***La Flexibilidad.*** El sistema fiscal estatal debe ser lo suficientemente flexible y eficiente para que los estados financien sus obligaciones. Si se cuenta con él, los gobiernos locales pueden hacer frente a cualquier necesidad de gasto cambiando los parámetros fiscales, sin necesidad de subrogarse ante el gobierno federal.

2) ***El sistema político.*** Si éste puede hacer que los estados gasten de la mejor forma posible. Esto se relaciona con la idea de que el sistema político o el electorado pueden penalizar a los gobiernos estatales que no gasten de forma adecuada los recursos. Es obvio que esta idea entraña la existencia de un sistema político lo suficientemente democrático y plural para sustituir a un gobierno poco eficiente.

Asimismo, dentro de esta idea también entran matices de la relación entre los gobiernos federal y local relativos a que, sin mucho control político federal, este nivel de gobierno va a tender a ayudar a los estados gobernados por el mismo partido político. Por tanto, la pluralidad y la alternancia pueden hacer mas difíciles esos comportamientos y mas responsables a las entidades.

En relación a lo anterior y con el fenómeno conocido como deuda pública estatal, *Sanguinetti* afirma que en muchos casos el gobierno federal puede tender a ayudar a los estados gobernados por partidos de la oposición.[35] Sin embargo, para que esto ocurra es necesario que los acreedores de esos estados pertenezcan al partido del gobierno federal.

3) ***La disciplina de los mercados financieros.*** Si éstos disciplinan el comportamiento de los gobiernos locales y los hacen, en cierta forma, más responsables. Para ello el mercado financiero penaliza a los deudores que considera sobre endeudados con condiciones más duras para el crédito.

Dado lo anterior, este es un factor importante para México, pues dadas sus limitaciones de autofinanciamiento que presentan los estados, un mercado financiero que no los discipline puede llevarlos a un endeudamiento irresponsable.

4) El riesgo moral. Este al igual que los demás es un factor determinante de la ausencia de responsabilidad fiscal. La posibilidad de que aparezcan fenómenos de riesgo moral, es decir, que las entidades contraigan más obligaciones que las que deberían, pues saben que en caso de insolvencia el gobierno federal procederá a cubrirlas.

[35] P. Sanguinetti, "The politics of intergovermental Transfer and local Goverment Deficit: Theory and Evidence." Estudios Económicos, núm. 8, El colegio de México, 1993, pp. 877-109.

5) ***La credibilidad del gobierno federal.*** Por último tenemos la credibilidad del gobierno federal hacia a las entidades, es decir, la pregunta es si los factores anteriores tienen la suficiente fuerza para evitar que el gobierno federal establezca un compromiso creíble que dejará soportar a los estados las consecuencias de sus acciones financieras equivocadas. Entonces aquí lo que importa es como se penalicen económica o políticamente las desviaciones al compromiso de responsabilidades del nivel más bajo del gobierno.

3.6 NATURALEZA JURÍDICA Y ANTECEDENTES DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL

El Federalismo Hacendario es el sistema de relaciones intergubernamentales a través del cual, los tres órdenes de gobierno nacional, estatal y municipal, realizan la actividad financiera del Estado.

En México se desarrollo un Sistema de Coordinación Fiscal aprobada por el H. Congresos de la Unión en el año de 1978 y los convenios[36] que la materializan.

En este sentido nuestro Sistema Nacional de Coordinación Fiscal , vigente desde 1980, la cual surgió de la necesidad de establecer un arreglo espacial, jurídico y económico en la asignación de fuentes tributarias sobre los distintos niveles de gobierno, con los objetivos fundamentales de: armonizar el sistema tributario, mediante la coordinación del sistema fiscal de la federación con las Entidades Federativas y sus Municipios; y establecer y distribuir las participaciones que correspondan a sus haciendas públicas estatales en los ingresos federales. Posteriormente se buscó avanzar en el grado de corresponsabilidad fiscal, a través de la coordinación administrativa entre diversos ámbitos de gobierno.

Cabe señalar que los antecedentes de la coordinación fiscal en México del siglo XX, los encontramos en las Convenciones Nacionales Fiscales[37].

[36] Son aquellos contratos que celebran los Estados con la Federación, en 1979 los Estados celebraron dos convenios de manera uniforme con la federación, los cuales fueron: "adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal" y el de Colaboración Administrativa

[37] Realizadas en 1925,1933 y 1947por el Ejecutivo Federal por conducto de la SHCP, con el objeto de considerar los problemas impositivos del país de planear su adecuada solución.

Posteriormente se buscó avanzaren el grado corresponsabilidad fiscal, a través de la coordinación administrativa entre diversos ámbitos de gobierno.

Paralelamente, en 1972 se conformó la Comisión Permanente de la Federación y Estados Coordinados, misma que se convertiría en la actual Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales (CPFF). Las tareas generales encomendadas a la Comisión en 1972 fueron básicamente los siguientes: gestionar los problemas comunes que ya hayan sido considerados en la Reunión y que afecten las relaciones de los Estados con la Federación; y supervisar el intercambio de información sobre legislación fiscal estatal y sistema de organización mediante los Tesoreros designados.

Cabe señalar también que de las nacientes labores realizadas por la Comisión Permanente, destaca la inquietud de funcionarios por avanzar en el problema de la distribución del ingreso, y la distribución del gasto en los tres niveles de gobierno.

En este sentido las Reuniones Nacionales de Tesoreros impulsaron la consolidación de un Sistema de Coordinación Fiscal, acorde a los principios del federalismo y fortalecimiento de las haciendas locales.

Así en 1977, en el marco de la X Reunión de Tesoreros Estatales y Funcionarios de la SHCP, quien presentó un documento denominado "Alcances y perspectivas de la política de coordinación fiscal", el cual presentaba una evaluación

de los resultados de la coordinación, donde se exhibía que las participaciones en impuesto federales eran ya la principal fuente de ingresos de las haciendas estatales.

Por lo que para 1980 los efectos de la Coordinación impositiva que contemplo el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal estuvieron sustentados, en firma del Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y anexos, para así poder participar en los fondos señalados en la Ley de Coordinación Fiscal, a cambio de abstenerse de mantener en vigor gravámenes estatales que contradispongan a lo establecido en la Ley del Impuesto al Valor Agregado y a la Ley del Impuesto Sobre Producción y Servicios, a las que posteriormente se adicionaron otras suspensiones tributarias en las Entidades Federativas y Municipios, los cuales fueron especificados en los anexos de los Convenios.

Capitulo 4

Impacto del Federalismo Fiscal en las Finanzas Publicas de Veracruz 1980-2000

4.SISTEMA FISCAL Y FUNCIONAMIENTO

4.1 Algunas consideraciones del Sistema Tributario

El Sistema Tributario se ha diseñado para dejar prácticamente al gobierno federal la responsabilidad de aprobar y cobrar impuestos. Actualmente, más de 97% del valor de todos los impuestos que se recaudan en México los aprueba el H. Congreso de la Unión y los cobra el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, y ésta a su vez por el Servicio de Administración Tributaria (SAT) quien funge como la Subsecretaría de Ingresos de la SHCP.

Esta situación contrasta con otros paises que son federaciones, pero también con países de organización unitaria. En países federalistas como Canadá, Brasil, Estados Unidos y Alemania el orden federal recauda entre el 60% y 70% del valor de todos los impuestos, y los gobiernos estatales y municipales el resto. Más aún, países unitarios como España y Chile recaudan centralmente el 85% y 95% respectivamente.

Por lo anterior, cabe señalar también la debilidad tributaria de los municipios. México ocupa quizá el último lugar en recaudación por concepto de impuesto predial tanto en América Latina como de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el desarrollo Económico (OCDE). El monto recaudado es de sólo dos décimas del Producto Interno Bruto (PIB), esto es 10 veces menos que el promedio de la OCDE. La cifra es más dramática si la establecemos en términos percápita y por hogar. En promedio los mexicanos pagamos por persona por día sólo 32

centavos y por hogar por día un peso con 33 centavos. A todas luces esto resulta insuficiente para cubrir el costo de una seguridad pública eficaz y eficiente, alumbrado público, limpia y recolección de basura, por mencionar algunos servicios municipales generalizados. Esta cifra es aún menor si excluimos algunas delegaciones del DF, municipios de la zona conurbada a la ciudad de México, Monterrey y Guadalajara.[38]

El centralismo tributario ha ocasionado que el Presupuesto de Egresos esté también altamente concentrado en el Gobierno Federal. Para atenuar esta situación se ha dispuesto de algunos mecanismos no discrecionales como la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), que define los criterios de distribución de las participaciones de impuestos y derechos, así como las aportaciones federales (Ramo 33), y de esquemas discrecionales. Entre estos últimos destacan los convenios que llevan a cabo las dependencias y organismos con los gobiernos estatales para canalizar recursos para la educación media y superior, salud, carreteras, apoyos agropecuarios, entre otros, y el programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF), que ha aprobado la Cámara de Diputados por unanimidad.

Al centralismo tributario prevaleciente, hay que sumarle el centralismo en las decisiones y recursos sobre la infraestructura hidráulica, carreteras y energética.

---

[38] Análisis de las Estructuras Orgánicas y Funciones de la Administración de Ingresos (INDETEC) 2000

Pobre de aquella Entidad Federativa que no tenga un gobernador o un equipo para relacionarse adecuadamente con estas instancias de la Federación. El desarrollo económico regional está totalmente condicionado a la eficacia y generosidad del centro, por lo que todo modelo de distribución de recursos, por mejor que éste sea, muestra, sus debilidades y deficiencias cuando las actividades productivas dejan de crecer.

Durante varias administraciones la economía no ha crecido y no ha creado empleos prometidos ni los requeridos por la población. Esta situación se vuelve crítica cuando el Ejecutivo Federal hace cuentas alegres con el crecimiento económico. En específico, sobreestimó el nivel del producto interno bruto para el 2001 y el crecimiento esperado para el 2002. Esta fue una de las principales razones por las que se llevó a cabo el **primer recorte** del gasto de ese año y que afectó a los gobiernos mexicanos estatales por el Programa de Apoyo para el Fortalecimiento Federales de las Entidades Federativas (PAFEF).

La manera unilateral con la que procedió al Ejecutivo Federal, aunada a un concepto muy *sui generis* de austeridad federal consistente en aumentar el dispendio de gasto corriente y recortar la inversión de obra pública, unió rápidamente a todos los grupos parlamentarios del H. Congreso y a los gobernadores en contra del Ejecutivo federal.

Las instituciones para la estabilidad macroeconómica no son logro de este gobierno, pero sí tiene la oportunidad de procurar que los gobiernos estatales y municipales sean también agentes del desarrollo. La oportunidad está ahí: acercar más a los ciudadanos con sus autoridades inmediatas a través de sus impuestos y de una mejor rendición de cuentas con el uso de los recursos públicos, para ofrecer mejores servicios a la población. Por ello, hay que impulsar la recaudación de impuestos y la rendición de cuentas, de arriba hacia abajo.

4.2 CONSIDERACIONES PARA UNA REFORMA FISCAL HACENDARIA (RETCHKIMAN)

En el presente capítulo abordaremos sobre la vigencia de algunas de las ideas del maestro Benjamín Retchkiman[39], particularmente en estos momentos cuando por una parte, se encuentra en discusión la propuesta del gobierno federal de una Nueva Hacienda Pública Redistributiva que está debatiéndose en diversos foros por distintos actores sociales, y por otra, el que los gobiernos de los estados reclaman mayores potestades tributarias y, por ende, mayores fuentes de ingresos para hacer frente a las múltiples demandas de los ciudadanos.

La diferencia de visiones sobre lo que debe incorporar la reforma fiscal se aprecia con mayor fuerza en el Congreso de la Unión, donde finalmente se definirán las nuevas bases de las finanzas públicas de la nación y por ende las de las Entidades Federativas.

[39] Alcalá Ruiz, Blanca [1999], "Federalismo y Coordinación Hacendaria, un ejercicio prospectivo", en El Economista Mexicano, núm. 2 (Federalismo Fiscal desde estados y municipios), Colegio Nacional de Economistas, México.

México vive recientemente una nueva etapa que se distingue por el hecho de que quien conduce al país desde el ejecutivo no pertenece al partido político que lo gobernó casi tres cuartas partes del siglo XX. Con este cambio se están planteando nuevas formas de orientar el quehacer del Estado el cual, desde nuestro punto de vista, se enfrenta a retos de particular importancia en las finanzas públicas que atañen a los tres niveles de gobierno, tema al que el maestro Benjamín Retchkiman prestó una atención particular en diversos estudios.

En relación con el federalismo y la coordinación fiscal, el maestro Benjamín Retchkiman advirtió sobre los problemas que podía generar la falta de una adecuada distribución de responsabilidades entre los tres niveles de gobierno, tanto del lado del ingreso como del gasto, que en la actualidad estamos enfrentando y como país y Estado se pretenden resolver.

Por el lado del gasto, nos indicaba que en relación con los convenios entre Federación, Estados y Municipios, que implicaban la aportación de recursos de estos tres niveles de gobierno, resultaba necesario, por un lado, analizar si los recursos transferidos del gobierno federal a los estados y municipios poseían la jerarquización adecuada en relación con otros gastos que se pudieran realizar dentro de la federación como un todo y, por otro, determinar si el esfuerzo que realizaba el Estado o el Municipio estaba acorde con sus mejores intereses, ya que al poner sus

muy reducidos recursos propios a las órdenes del nivel superior (el gobierno federal) entraba en las reglas del juego centralizador y de los intereses del estado total.[40]

Por el lado del ingreso, indicaba que los pagos que cedía el gobierno federal, "y que podían considerarse como subvenciones incondicionales, tenían el doble defecto de que la entidad mayor —la federal—, para no otorgar libertad a los estados para determinar su política tributaria, les da recursos que son mayores a los que dichos estados percibían de su propio sistema impositivo y, con respecto a estos últimos, se encontrarían con la agradable tarea de gastar.

> *...sin tener que enfrentarse a la grave complicación que representa el cobrar impuestos y todo lo que ello implica de desarrollo ciudadano, de control de los recursos; en una palabra, de real federalismo...*[41]

En la actualidad diversos analistas y organismos internacionales han enfocado esta problemática considerando los riesgos de la descentralización en cuanto a la posibilidad de desequilibrar las finanzas públicas y de que surjan déficit en el gobierno central si los gobiernos locales son incapaces de reducir los gastos o aumentar los impuestos para hacer frente al creciente costo de las transferencias entre gobiernos.[42]

En atención a esto, nuestro análisis supone que la necesidad de llevar a cabo la reforma fiscal se debe a la inflexibilidad que muestran las fuentes de ingreso tanto federales como estatales y municipales, pues la restricción de los ingresos

[40] Retchkiman 1981:25
[41] Retchkiman 1981:25
[42] Aspe, Pedro [1991], "Intervención en la clausura de la XXIII Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales", en Cuadernos de Finanzas Públicas, núm. 1, Gobierno del Estado de Oaxaca, Secretaria de Finanzas, Oaxaca, septiembre.

necesariamente disminuye los márgenes de acción del gasto público, donde si bien siguen haciéndose patentes fenómenos centralizadores de decisiones, no obstante los avances en la descentralización de recursos, en el caso de los gobiernos locales se ha expresado en un agudizamiento de sus déficit fiscales, lo cual se agrava por los compromisos financieros que genera el crecimiento de sus deudas, que obligan a distraer recursos que de otra forma se canalizarían al desarrollo.

Conforme a lo anterior, suponemos que el federalismo fiscal en nuestro país en la perspectiva de la distribución de responsabilidades tanto en el terreno de los ingresos como de los gastos ha llevado al agudizamiento de los déficit fiscales, particularmente en los gobiernos estatales, ya que, por un lado sus fuentes de ingresos resultan limitadas y sus gastos corrientes se elevan sustancialmente debido a que la descentralización de la federación hacia los niveles de gobierno estatal y municipal les lleva a incurrir en gastos administrativos crecientes.

Desde esta perspectiva habremos de analizar en primer lugar el marco de las finanzas públicas a fin de adentrarnos en el análisis de los elementos que sustentan el desequilibrio fiscal federal y de los estados y municipios, tanto del lado de los ingresos como del gasto; ello nos permitirá plantear estrategias que orienten cambios en la manera de coordinar sus tareas en ambos campos.

4.2.1 El marco de las Finanzas Públicas

Los cambios que se han observado en las finanzas públicas en los tres órdenes de gobierno han estado influidos por la política fiscal federal, la cual ha tenido como propósito fundamental, en las dos últimas décadas, el de contribuir a la estabilidad de los precios y al funcionamiento adecuado de los mercados financieros, procurando mantener el equilibrio entre los ingresos y los egresos tanto de la Federación como de las Entidades Federativas, con el objeto de que el déficit no elevara la demanda por recursos prestables disponibles[43].

La experiencia histórica muestra que el federalismo requiere de cooperación —como sucedió en la Unión Europea — debido a que de lo contrario las fuerzas opositoras que conforman el sistema llevaría a la fragmentación. Requiere por lo tanto de consensos. El régimen fiscal que establezca un sistema de federalismo fiscal debe ser cooperativo en tanto compense a regiones en desventaja cuando así sea conveniente, pero al mismo tiempo competitivo en tanto que permita posibilidades de desarrollo económico para todas las regiones que conforman el pacto federal.

La literatura respecto a ciclos económico-políticos (political business cycles) y la manipulación partidista de la economía se ha desarrollado principalmente en las economías de la Unión Europea. En suma, la literatura supone que los gobiernos de

[43] Astudillo, Marcela [1999]. El Federalismo y la Coordinación Impositiva en México. UNAM-IIEC, México, septiembre.

izquierda tienden a promover políticas fiscales y monetarias más laxas, así como una mayor tolerancia por déficit públicos (Alesina, 1989.)

En México, estudios empíricos (Wilkie 1978) muestran los diferentes patrones de gasto entre periodos presidenciales. Coleman y Wanat (1975) encontraron que presidentes relativamente conservadores, como Ruiz Cortines y Díaz Ordaz, tendieron a asignar mayor gasto a los estados ricos. López Mateos, le dio preferencia a los estados más pobres en donde el PRI mostraba un menor desempeño electoral.

En este sentido ante el cambio del poder presidencial en 2000, la Confederación Nacional de Gobernadores (CONAGO) y posteriormente las Reuniones de Gobernadores de todos los partidos políticos dejaron clara la alternancia del poder, por lo cual los determinantes políticos del ciclo económico no tienen ahora una expresión bien definida. Asimismo, en la medida en que el poder legislativo se torna más plural el logro de consensos es más complicado.

Como es del conocimiento público la carga tributaria (ingresos tributarios con respecto al producto) en México es la más baja de los países de la OCDE y de las más bajas en América Latina y el Caribe por lo que para aumentar la Recaudación Federal Participable (RFP) es necesario incrementar el tamaño de la carga tributaria a un nivel de los países con un desarrollo similar al de México. Así, se hace necesaria una reforma fiscal integral. Las finanzas públicas en los Estados enfrentan presiones en el corto y mediano plazo tanto en los ingresos (baja recaudación,

elevada evasión fiscal), como de gasto público (mayor nivel de gasto en educación y salud para mejorar el capital humano, los pasivos contingentes de los sistemas de pensiones, los PIDIREGAS, costos fiscales de las crisis bancarias, etc.) hace necesario elevar la recaudación para abrir espacios al gasto social y en infraestructura. Por ello, el crecimiento económico generalizado y sostenido es vulnerable en México por los bajos indicadores de su capital humano.

Sin dejar de reconocer los avances recientes en materia de federalismo fiscal en México, los gobiernos estatales y municipales tienen recursos sin etiquetar muy limitados. El exacerbado centralismo tanto en la recaudación, administración y potestades tributarias como en la asignación del gasto, son algunas de las razones que hacen necesario un cambio profundo en el federalismo prevaleciente en México.[44]

En este sentido, trataremos de avocarnos el estado que guardan las finanzas públicas en el Estado de Veracruz, para el periodo de 1980-2000, por lo que a continuación se mostrará un breve análisis, que permita medir el impacto del federalismo fiscal mal empleado, tanto de palabra como de acciones.

[44] Amieva Huerta, Juan "Temas Selectos de Finanzas Públicas" 2003

4.3 LAS FINANZAS PÚBLICAS ESTATALES 1993-2000 (VERACRUZ)

4.3.1 Política de Ingresos

En las diferentes gestiones estatales, que el estado de Veracruz ha experimentado, su política de ingresos, se ha ceñido actualmente a los objetivos, estrategias y políticas establecidas en los Planes Veracruzano de Desarrollo (PVD), en la Constitución Política del Estado, y para la presente administración en el Programa Veracruzano de Finanzas Públicas (PROVEFIPU).

Congruente con los objetivos enmarcados en los marcos jurídicos antes expuestos, para este ciclo (1993-2000), las estrategias de ingresos del Estado no han registrado avances fundamentales, dadas las presiones financieras y fiscales ocurridas durante estos años, dadas por las también presiones internacionales ocurridas.

4.3.2 Reformas del Sistema Tributario Estatal

Las reformas en materia de política tributaria que hasta el momento se han implementado en el Estado durante este periodo, la desaceleración económica nacional, influyeron para hacer un intento de un sistema tributario estatal más ***eficiente y equitativo***. Así, se implementaron importantes reformas estructurales, las cuales estaban encaminadas a fortalecer la hacienda pública estatal con base en una mayor participación de los ingresos tanto federales como propios.

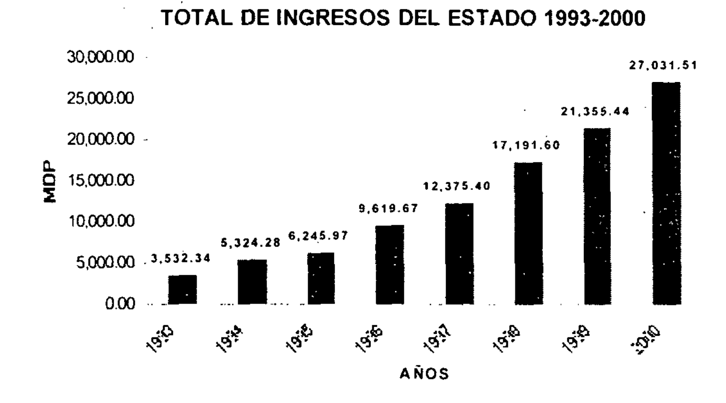
En este sentido, a principios de 2000 se inició la reestructuración del esquema de impuestos estatales. El cambio en la estructura consistió en la eliminación de dos impuestos estatales —diversiones y espectáculos, y transporte público—, que tenían limitado rendimiento recaudatorio y alto costo de administración. Por lo que ahora se expondrá un análisis de los ingresos del Estado en todos sus rubros.

4.4 INGRESOS DEL ESTADO

Los ingresos del estado, son aquellos que éste obtiene por concepto de Impuestos, Derechos, Productos, Aprovechamientos, los cuales son considerados como ingresos propios. Asimismo, los ingresos del Estado también lo componen los de origen federal, de los cuales destacan las Participaciones Federales, que se componen prácticamente por el Fondo General de Participaciones (FGP), el Fondo de Fomento Municipal (FFM) y el Impuesto Especial sobre Productos y Servicios (IEPS). Asimismo, dentro de los ingresos totales del Estado, uno de los rubros importantes destacan los transferidos a través del Ramo 33.

En este mismo sentido, los ingresos totales del Estado también lo conforman las Transferencias Federales los cuales son recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal y en su caso de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos de cada uno de los Fondos. De esta manera trataremos de mostrar de manera simplificada el cambio y los distintos comportamientos que a tenido cada uno de estos rubros a los largo de este periodo (1993-2000).

Gráfica I



Fuente: SEFIPLAN. Subsecretaria de Ingresos.

Para los ejercicios fiscales de 1993-2000[45], los ingresos totales del Estado ascendieron a 3,532.34, 5,324.28, 6,245.97, 9,619.67, 12,375.40, 17,191.60, 21,355.44, 27,031.51 millones de pesos (mdp) respectivamente, por lo que de 1993 a 2001, estos representaron un incremento de 119.2 por ciento en términos reales.

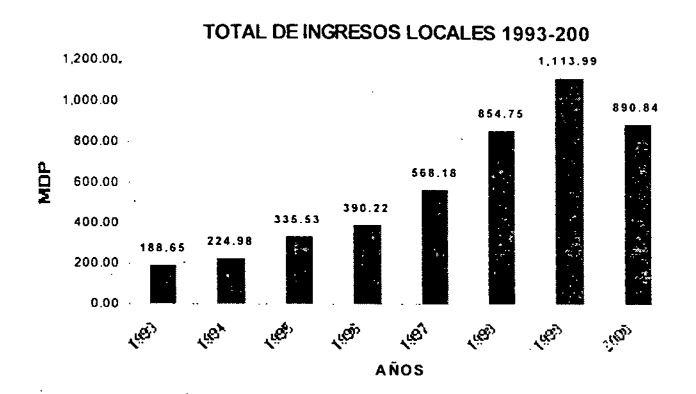
Cabe señalar que los Ingresos Ordinarios (Totales) del Estado se componen por tres fuetes de recursos de acuerdo a su origen: Ingresos Locales, Ingresos Federales e Ingresos Federales Coordinados. Cabe destacar, que los Ingresos Ordinarios no incluyen el financiamiento por medio de deuda pública directa o indirecta, dicha opción que empezó a ejercerse a partir de 2001.

En este mismo sentido, por lo que corresponde a los Ingresos Totales del Estado -como se muestra en la gráfica anterior- estos fueron aumentando considerablemente, no así por la recaudación de sus ingresos locales, si no debido a las transferencias de origen federal, como se ha venido señalando anteriormente la fuerte dependencia del Estado con la Federación. En este sentido, en el párrafo anterior se explica en cuanto se han aumentado los ingresos totales del estado en términos reales -119.2 por ciento-.

Con relación a las partes que lo componen, el mejor desempeño correspondió a los ingresos propios, mismos que observaron una tasa de crecimiento de 35.32 por ciento en términos reales. Por otro lado, las participaciones federales tuvieron un comportamiento favorable por lo que representaron un crecimiento de 40.18 por ciento en términos reales, los fondos de aportaciones federales del Ramo 33 aumentaron 280.0 por ciento real para este periodo. (considerando ramo 33 y Otras Aportaciones)

[45] Cifras de Ingresos Observados del Estado para los Ejercicios Fiscales 1993-2000.

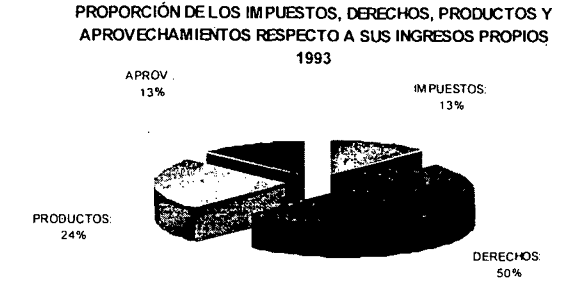
Gráfica II



Fuente: SEFIPLAN. Subsecretaria de Ingresos.

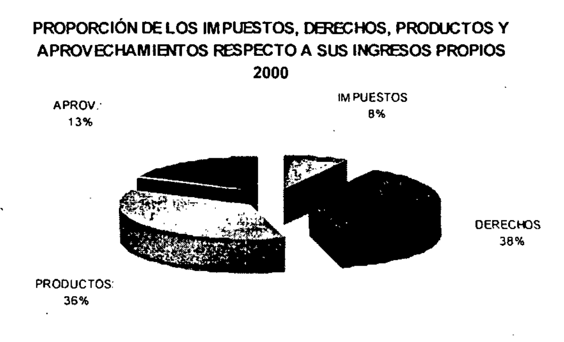
Por lo que corresponde a los Ingresos Propios o Locales del Estado, el Código Financiero del Estado (COFEV) confiere facultades a la Administración Estatal para captar ingresos propios, por la vía de Impuestos, Derechos, Productos y Aprovechamientos,-como se muestra en la gráfica anterior- del periodo de 1993 a 1999 estos fueron aumentando considerablemente 1,113.99 MDP, no así, para el año de 2000, estos disminuyeron a 890.84 mdp, lo que represento una disminución de alrededor del 20 por ciento, dado a que la política de recaudación implementada en ese año descuidó la recaudación del rubro de Productos, los cuales en al año inmediato anterior representaron una proporción de alrededor del 58 por ciento y en el 2000, solo representaron el 36 por ciento de los Ingresos Locales. Asimismo, cabe destacar que hasta antes de políticas fiscales implementadas a partir de 2000, los productos tenían un peso importante de los Ingresos Locales.

Gráfica III



Fuente: SEFIPLAN. Subsecretaria de Ingresos.

Gráfica IV



Fuente: SEFIPLAN. Subsecretaria de Ingresos.

En este sentido, con la finalidad de revertir el rezago en el Estado a partir de 2000 la política de ingresos implantada en Veracruz pretendió actuar de manera eficaz para estimular el crecimiento de los Ingresos Propios. Sin embargo, debe señalarse que durante dicho periodo las participaciones federales recibidas por el Estado estuvieron por muy por debajo de lo que inicialmente pronosticara la

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en su Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el periodo en cuestión.

Cuadro 4

CONCEPTO	RECAUDACIÓN DE INGRESOS PROPIOS DEL ESTADO (MDP)								VARIACIONES		
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	$	%	Reales
IMPUESTOS:	**23.79**	**24.41**	**24.85**	**24.57**	**31.37**	**33.20**	**41.73**	**70.64**	**46.85**	**196.89**	**-14.9**
SOBRE TRANSPORTE PÚBLICO EN ZONAS URBANA	4.19	4.04	4.33	5.15	6.65	8.03	8.88	9.69	5.50	131.37	-33.7
HONORARIOS	3.73	4.15	4.34	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	-3.73	-100.00	-100.0
SOBRE DIVERSIONES Y ESPECTÁCULOS PÚBLICOS	2.96	3.51	3.21	3.73	6.51	5.96	6.17	9.03	6.06	204.52	-12.7
ADQUISICIÓN DE VEHÍCULOS USADOS	6.06	5.47	6.46	8.50	10.34	10.25	15.07	14.83	8.76	144.54	-29.9
IMPUESTO ADICIONAL	6.84	7.24	6.51	7.20	7.88	8.95	11.60	16.86	10.01	146.29	-29.4
SOBRE HOSPEDAJE	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	11.27	11.27	0.00	0.0
SOBRE LOTERIAS, RIFAS Y SORTEOS	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	8.97	8.97	0.00	0.0
A LA NÓMINA	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.0
OTROS DEROGADOS	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	-100.00	-100.0
DERECHOS:	**93.68**	**98.85**	**88.50**	**126.39**	**180.69**	**205.33**	**314.95**	**336.57**	**242.89**	**259.29**	**2.9**
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN	26.98	0.13	0.13	22.48	28.11	26.77	32.98	44.15	17.17	63.65	-53.1
DIRECCIÓN GENERAL DE GOBERNACIÓN	0.35	0.37	0.40	0.59	0.67	0.49	0.61	2.47	2.12	604.71	101.9
DIRECCIÓN DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE	50.75	49.31	44.08	64.55	98.87	110.03	41.61	61.04	10.29	20.29	-65.5
SECRETARÍA DE FINANZAS Y PLANEACIÓN	2.12	31.04	24.51	3.13	4.35	5.82	180.07	145.20	143.08	6,743.76	1,861.1
SECRETARÍA DE COMUNICACIONES	0.00	0.00	0.00	0.00	0.04	0.01	0.01	0.01	0.01	0.00	0.0
PODER JUDICIAL DEL ESTADO	0.26	0.22	0.25	0.27	0.28	0.04	0.01	0.00	-0.26	-100.00	-100.0
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN Y CULTURA	2.37	3.81	5.39	4.40	9.02	11.55	15.58	33.63	31.26	1,321.82	307.4
SECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO	2.17	2.32	2.13	2.29	2.52	2.51	2.49	1.11	-1.06	-48.76	-85.3
SERVICIOS DIVERSOS	0.00	0.00	0.00	0.00	0.03	0.00	0.00	0.00	0.00	-78.08	-93.7
PEAJES PUENTES ESTATALES (PRODUCTOS)	8.69	11.67	11.62	13.25	14.83	15.28	15.47	18.01	9.33	107.41	-40.5
	0.00	0.00	0.00	15.44	21.98	32.81	26.13	30.95	30.95	0.00	0.0
	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.0
PRODUCTOS:	**46.15**	**61.57**	**75.80**	**154.06**	**190.94**	**514.64**	**651.29**	**319.20**	**273.05**	**591.65**	**98.2**
VENTA DE BIENES MUEBLES E INM. PROP. DEL EDO.	0.00	0.00	0.00	6.16	10.84	8.20	14.82	14.32	14.32	0.00	0.0
PRODUCTOS DE LA EDITORA DE GOBIERNO	0.00	0.00	0.00	2.19	0.78	0.68	0.68	0.65	0.65	0.00	0.0
ARREND. DE BIENES MUEBLES E INM. PROP. DEL EDO	0.00	0.00	0.00	0.89	0.59	0.40	0.37	0.44	0.44	0.00	0.0
SECRETARÍA DE DESARROLLO AGROPECUARIO Y PESQUERO	0.00	0.00	0.00	0.30	0.19	0.04	0.00	0.00	0.00	0.00	0.0
SECRETARÍA DE SALUD Y ASISTENCIA	0.00	0.00	0.00	6.88	2.41	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.0
CANAL TV MAS	0.00	0.00	0.00	0.04	0.08	0.37	0.09	0.00	0.00	0.00	0.0
PRODUCTOS FINANCIEROS	33.60	35.72	54.33	134.65	175.64	504.19	635.28	302.22	268.62	799.38	157.7
PRODUCTOS DIVERSOS	0.00	0.00	0.00	2.95	0.42	0.71	0.02	0.15	0.15	0.00	0.0
PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.04	0.04	0.00	0.00	0.00	0.0
VENTA DE ENGOMADOS DE VERIFICACION	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1.43	1.43	0.00	0.0
PROVENIENTES DE CATASTRO	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.0
OTROS	12.55	25.85	21.47	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	-12.55	-100.00	-100.0
APROVECHAMIENTOS:	**25.03**	**40.15**	**146.39**	**85.21**	**165.17**	**101.59**	**106.02**	**164.43**	**139.39**	**556.91**	**88.2**
MULTAS	11.41	12.03	14.15	13.07	21.72	20.29	19.05	26.85	15.44	135.30	-32.5
RECARGOS(y rezagos)	8.03	1.98	2.55	3.82	7.09	4.80	8.60	9.64	1.61	20.10	-65.5
REZAGOS	0.00	0.00	0.00	5.31	0.73	0.05	0.01	0.04	0.04	0.00	0.0
DIVERSOS	5.59	26.13	129.69	63.02	135.62	76.45	78.36	127.90	122.31	2,186.52	555.2
VENTA DE ENGOMADOS DE VERIFICACION	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.0
	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.0
TOTAL DE INGRESOS LOCALES:	188.65	224.98	335.53	390.22	568.18	854.75	1,113.99	890.84	702.19	372.21	35.3

Fuente: SEFIPLAN. Subsecretaria de Ingresos.

En este cuadro se puede observar el desempeño que los ingresos locales o propios del estado han mostrado durante el periodo de 1993 a 2000, y se podrá observar que el rubro que logró un óptimo desempeño fue el de los Productos, derivados de financiamientos.

4.4.1 Funcionamiento Ramo 33

Las Transferencias Federales son recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal y en su caso de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos de cada uno de los Fondos.

a) Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal:

Este Fondo se determinará según los siguientes elementos:

- El registro Común de Escuelas y de Plantilla de Personal, que se utiliza para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las entidades federativas.
- Los recursos que por este concepto se hayan transferido a las entidades federativas en el ejercicio anterior, adicionado con: ampliaciones presupuestales autorizadas en el ejercicio anterior, y las actualizaciones para el ejercicio que se presupueste a los gastos de operación.

b) Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud:

Este Fondo se determinará según los siguientes elementos:

- El inventario de infraestructura médica y las plantillas de personal
- Los recursos que por este concepto se hayan transferido a las entidades federativas en el ejercicio anterior, con las ampliaciones autorizadas por conceptos de salarios, prestaciones, y las medidas económicas que se requieran para integrar el ejercicio fiscal que se presupueste.
- Los recursos transferidos en el ejercicio anterior para cubrir gastos de operación e inversión.
- Los recursos que se destinen en el Presupuesto de Egresos de la Federación a fin de promover la equidad en los servicios de salud.

c) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social:

Este fondo se compone solo como referencia del 2.5% de la Recaudación Federal Participable, del total de la Recaudación Federal Participable, el 0.303% corresponderá al Fondo para la infraestructura Social Estatal y el 2.1975 para la infraestructura Social Municipal.

Este fondo se destinará exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas, y a inversiones que beneficien a la población que se encuentre en condiciones de rezago social y pobreza extrema.

El Fondo se distribuirá siguiendo los criterios de pobreza extrema en los que se consideran los siguientes indicadores.

- Ingreso per cápita,
- Nivel Educativo
- Vivienda
- Drenaje y electricidad
- Combustible para cocinar.

d) Fondo de aportaciones para e Fortalecimiento a los municipios y de las Demarcaciones del Distrito Federal:

Este fondo se compone solo como referencia del 2.35% de la Recaudación Federal Participable para los estados y del 0.2123% de la RFP al Distrito Federal y a sus Demarcaciones Territoriales.

El destino de estas aportaciones será para la satisfacción de los requerimientos de los municipios dando prioridad a sus obligaciones financieras y a la atención de las necesidades de seguridad pública de sus habitantes.
La distribución de este fondo es directamente proporcional al número de habitantes.

e) Fondo de Aportaciones Múltiples:

Este fondo se compone solo como referencia del 0.814% de la Recaudación Federal Participable.

El destino de estas aportaciones serán para el otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimentarios, y de asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema, población en desamparo, así como para la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física a niveles de educación básica y superior.

Se distribuye según las asignaciones y reglas que señale el Presupuesto de Egresos de la Federación.

f) Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos:

El monto para este fondo se determinará a partir de los siguientes elementos:

- Los registros de planteles, de instalaciones educativas y de plantillas de personal.
- Los recursos que por este concepto se hayan transferido a las entidades federativas en el ejercicio anterior, con las ampliaciones autorizadas durante ese ejercicio.

g) Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública:

Este fondo se determina anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación. La Secretaría de Gobernación formula a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público una propuesta para la integración de dicho fondo.

Los criterios para su distribución serán los siguientes:

- Número de habitantes de los estados y del Distrito Federal
- Indice delictivo
- Ocupación penitenciaria
- Avance en el Programa Nacional de Seguridad Pública (Proyectos nacionales convenidos en proceso)

Después de esta breve descripción de cómo se integran las Transferencias Federales en el Estado mostraremos el comportamiento a lo largo de este periodo 1993-2000, como se puede observar en el siguiente cuadro.

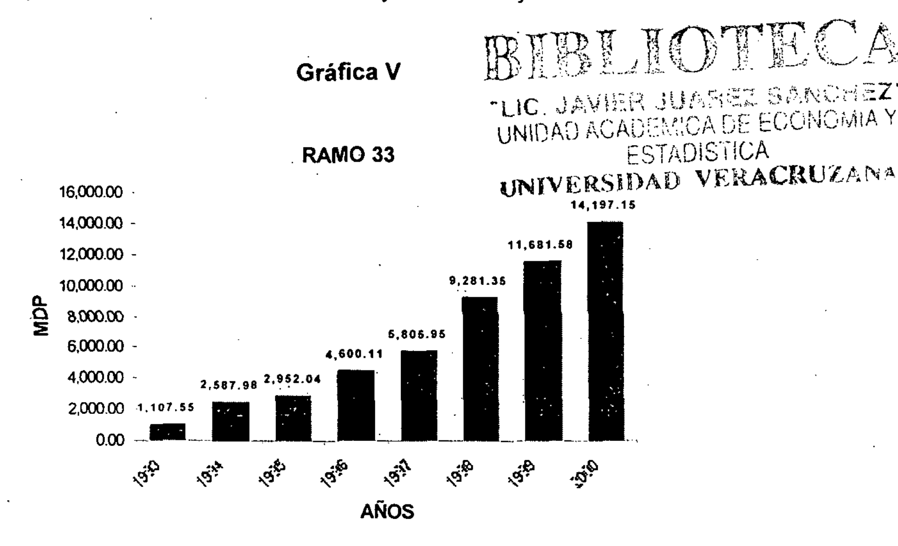
Cuadro 5

CONCEPTO	RECAUDACIÓN POR RAMO 33 Y OTRAS APORTACIONES FEDERALES (MDP)								VARIACIONES		
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	$	%	Reales
INGRESOS POR CONVENIOS FEDERALES:	1,170.72	2,597.72	2,992.04	4,712.79	6,204.72	9,379.32	11,721.08	15,550.20	14,379.48	1,228.26	280.63
SUMA DE RAMO 33:	1,107.55	2,587.98	2,952.04	4,600.11	5,805.95	9,281.35	11,681.58	14,197.15	13,089.59	1,181.85	267.33
INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL	284 29	108.30	266 32	582.94	762 08	847.76	1,275 73	1,649 45	1,365.16	480.19	66 26
EDUCACIÓN BÁSICA Y NORMAL	823 26	2,479 68	2,685 73	4,017.17	4,706.81	5,892 72	7,572 98	9,312.89	8,489.63	1,031.22	224 16
SERVICOS DE SALUD	0 00	0.00	0.00	0 00	337.05	621 80	931 93	1,115.89	1,115 89	0.00	0.00
FONDO DE APORT. PARA LA INFR. SOC. ESTATAL	0 00	0.00	0.00	0.00	0 00	199.65	198 23	227 48	227 48	0.00	0.00
FONDO DE APORT. PARA EL FORT. DE LOS MUNICIPIOS	0 00	0 00	0 00	0.00	0 00	497.56	1 067 42	1,224.93	1,224.93	0.00	0.00
FONDO DE APORTACIONES MÚLTIPLES	0.00	0 00	0.00	0 00	0.00	221.88	298 91	297.80	297.80	0.00	0.00
FONDO DE APORTACIONES DE SEGURIDAD PUBLICA	0 00	0 00	0 00	0 00	0.00	0.00	236 34	247 84	247.84	0.00	0.00
FONDO DE APORT. PARA LA EDUC. TEC. Y DE ADULTOS	0 00	0 00	0.00	0 00	0.00	0.00	0 00	120 87	120.87	0.00	0.00
	0 00	0 00	0 00	0.00	0.00	0 00	0 00	0 00	0.00	0.00	0.00
OTRAS APORTACIONES:	63 16	9.74	40 00	112.68	398.77	97.97	39.50	1,353.05	1,289.89	2,042.14	513.85
APORTACIONES PARA LA U.V.	0.00	0 00	0 00	0 00	0.00	0.00	1 32	698.32	698 32	0.00	0.00
FORTALECIMIENTO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS	0.00	0 00	0 00	0 00	0.00	0.00	0.00	362.46	362.46	0.00	0.00
OTRAS APORTACIONES DE LA FEDERACIÓN (SUBSIDIOS)	63.16	9.74	40 00	112.68	398.77	97.97	38.18	292.27	229.11	362.72	32.60

Fuente: SEFIPLAN. Subsecretaria de Ingresos.

En este cuadro podemos ver que el rubro que mejor desempeño tuvo fue el de Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), recursos

económicos complementarios que las Entidades Federativas y el Distrito Federal reciben como apoyo para ejercer las atribuciones que de manera exclusiva se les asignan, respectivamente, en los artículos 13 y 16 de la Ley General de Educación.



Fuente: SEFIPLAN. Subsecretaria de Ingresos.

En 1998 se adicionó el Capítulo V a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) con disposiciones que regulan lo que actualmente es el Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). Con esta reforma se crearon los Fondos de Aportaciones Federales a Entidades y Municipios. Así se fortaleció la descentralización del Gasto Público precisando el destino y uso de los recursos que transfiere la Federación a los Estados, en actividades tales como: Educación, Salud, Infraestructura Municipal y Aportaciones para el Fortalecimiento de Estados y los Municipios.

En este sentido, para el periodo de 1993-2000, las Aportaciones Federales (RAMO 33), crecieron de 1993 a 2000 13,089. 59 MDP, lo que significó un incremento de 1,181.85 por ciento, y en términos reales significó un crecimiento de

267.33 por ciento. El comportamiento anterior, fue consecuencia de la creación e incorporación de este ramo a la LCF.

4.4.2 Participaciones Federales[46]

Las Participaciones Federales a que se refieren los artículos 2, 2-A y 3 de la Ley de Coordinación Fiscal se harán para todas las Entidades Federativas, aunque algunas o varias de ellas no se hubieran adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Las Participaciones Federales que correspondan a las Entidades Federativas que dejen de estar adheridas serán deducidas del Fondo General de Participaciones y del Fondo de Fomento Municipal.

Por lo antes expuesto, a continuación se muestra un cuadro del comportamiento de las Participaciones Federales para el periodo de referencia.

Cuadro 6

CONCEPTO	RECAUDACIÓN POR PARTICIPACIONES FEDERALES (MDP)								VARIACIONES		
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	$	%	Reales
PARTICIPACIONES FEDERALES:	2,059.50	2,374.03	2,783.05	4,331.78	5,332.62	6,609.61	8,085.61	10,074.55	8,015.06	389.18	40.1
FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES	2,028.44	2,315.16	2,711.54	4,180.87	5,170.94	6,400.01	7,804.68	9,714.57	7,686.13	378.92	37.2
FONDO DE FOMENTO MUNICPAL	31.06	58.87	71 51	68.52	93.05	112.05	142.40	188 91	157.85	508.19	74.2
I.E.P.S *	-	-	-	82.40	68.63	97.55	138.53	171.08	171.08	107.81	(40.51

* Se realizaron las variaciones tomando a 1995

Fuente: SEFIPLAN. Subsecretaria de Ingresos.

Dentro de este rubro el concepto que mayor desempeño tuvo, fue el del Fondo General de Participaciones (FGP), monto integrado por el 20% de la Recaudación Federal Participable (RFP), que obtenga la Federación en un ejercicio, dicha recaudación estará integrada por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de mineria, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos[47].

[46] Ley de Coordinación Fiscal articulo 5
[47] Ley de Coordinación Fiscal articulo 2, primer párrafo.

Como se observó en los cuadros antes mencionados, lo que destaca dentro de los ingresos totales del estado es la fuerte dependencia que aun tiene con la federación, prueba de ello es que la mayor parte de los ingresos del estado corresponden a transferencias que la federación hace a éste.

En este sentido, entre los puntos que se han abordado en las últimas reuniones de Secretarios de Finanzas de los Estados, se ha acordado en solicitar a la SHCP una explicación clara y oportuna sobre las bases de integración de la Recaudación Federal Participable (RFP).

En particular se han solicitado los documentos de trabajo que permitan identificar el procedimiento bajo el cual se establecen las bases para el cálculo de la RFP. En este contexto, los Secretarios de Finanzas de las entidades han acordado solicitar conjuntamente al Congreso de la Unión una auditoria, con el fin de validar las cifras de los ingresos que integran la RFP, su registro en las cuentas de la Tesorería General de la Federación, así como de los procedimientos utilizados en la determinación de las participaciones que se asignan a las entidades.

Asimismo, las entidades Federativas en su lucha por un autentico federalismo, cabe mencionar que se han realizado diferentes gestiones con el Ejecutivo Federal, con relación a las Transferencias Federales por concepto de ramo 33, en particular lo relacionado con el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB). Lo anterior, dados los adeudos que aun la Federación tiene con el resto de las Entidades Federativas.

4.4.3 Cuadro de Ingresos Totales del Estado (Cuadro 7)

CONCEPTO	INGRESOS TOTALES DEL ESTADO DE VERACRUZ (MDP)								Variaciones		
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	%	$	Reales
IMPUESTOS:	**23.79**	**24.41**	**24.85**	**24.57**	31.37	**33.20**	**41.73**	**70.64**	196.89	**48.85**	-14.92
SOBRE TRANSPORTE PÚBLICO EN ZONAS URBANA	4.19	4.04	4.33	5.15	6.65	8.03	8.88	9.69	131.37	5.50	-33.70
HONORARIOS	3.73	4.15	4.34	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	(100.00)	(3.73)	-100.00
SOBRE DIVERSIONES Y ESPECTÁCULOS PÚBLICOS	2.96	3.51	3.21	3.73	6.51	5.96	6.17	9.03	204.52	6.06	-12.74
ADQUISICIÓN DE VEHÍCULOS USADOS	6.06	5.47	6.46	8.50	10.34	10.25	15.07	14.83	144.54	8.76	-29.93
IMPUESTO ADICIONAL	6.84	7.24	6.51	7.20	7.88	8.95	11.60	16.86	146.29	10.01	-29.42
SOBRE HOSPEDAJE	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	11.27	-	11.27	0.00
SOBRE LOTERIAS, RIFAS Y SORTEOS	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	8.97	-	8.97	0.00
A LA NÓMINA	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	-	-	0.00
OTROS DEROGADOS	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	(100.00)	(0.00)	-100.00
DERECHOS:	**93.88**	**96.85**	**88.50**	**128.39**	**180.69**	**205.33**	**314.95**	**338.57**	**259.29**	**242.89**	**2.98**
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN	26.98	0.13	0.13	22.48	28.11	28.77	32.98	44.15	63.65	17.17	-53.10
DIRECCIÓN GENERAL DE GOBERNACIÓN	0.35	0.37	0.40	0.59	0.67	0.49	0.61	2.47	604.71	2.12	101.94
DIRECCIÓN DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE	50.75	49.31	44.08	64.55	98.87	110.03	41.61	61.04	20.29	10.29	-65.53
SECRETARÍA DE FINANZAS Y PLANEACIÓN	2.12	31.04	24.51	3.13	4.35	5.82	180.07	145.20	6,743.76	143.08	1,861.15
SECRETARÍA DE COMUNICACIONES	0.00	0.00	0.00	0.00	0.04	0.01	0.01	0.01	-	0.01	0.00
PODER JUDICIAL DEL ESTADO	0.26	0.22	0.25	0.27	0.28	0.04	0.01	0.00	(100.00)	(0.26)	-100.00
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN Y CULTURA	2.37	3.81	5.39	4.40	9.02	11.56	15.58	33.63	1,321.82	31.26	307.44
SECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO	2.17	2.32	2.13	2.29	2.52	2.51	2.49	1.11	(48.76)	(1.06)	-85.32
SERVICIOS DIVERSOS	0.00	0.00	0.00	0.00	0.03	0.00	0.00	0.00	(78.08)	(0.00)	-93.72
PEAJES PUENTES ESTATALES (PRODUCTOS)	8.69	11.67	11.62	13.25	14.63	15.28	15.47	18.01	107.41	9.33	-40.57
CARRETERAS CONCESIONADAS (APROVECHAMIENTOS)	0.00	0.00	0.00	15.44	21.98	32.81	26.13	30.95	-	30.95	0.00
PRODUCTOS:	**46.15**	**61.57**	**75.80**	**154.06**	**190.94**	**514.64**	**651.29**	**319.20**	**591.65**	**273.05**	**98.20**
VENTA DE BIENES MUEBLES E INM. PROP. DEL EDO.	0.00	0.00	0.00	6.16	10.84	8.20	14.82	14.32	-	14.32	0.00
PRODUCTOS DE LA EDITORA DE GOBIERNO	0.00	0.00	0.00	2.19	0.78	0.68	0.68	0.65	-	0.65	0.00
ARREND. DE BIENES MUEBLES E INM. PROP. DEL EDO.	0.00	0.00	0.00	0.89	0.59	0.40	0.37	0.44	-	0.44	0.00
SECRETARÍA DE DESARROLLO AGROPECUARIO Y PESQUERO	0.00	0.00	0.00	0.30	0.19	0.04	0.00	0.00	-	-	0.00
SECRETARÍA DE SALUD Y ASISTENCIA	0.00	0.00	0.00	6.88	2.41	0.00	0.00	0.00	-	-	0.00
CANAL TV MAS	0.00	0.00	0.00	0.04	0.08	0.37	0.09	0.00	-	-	0.00
PRODUCTOS FINANCIEROS	33.60	35.72	54.33	134.65	175.64	504.19	635.28	302.22	799.38	268.62	157.73
PRODUCTOS DIVERSOS	0.00	0.00	0.00	2.95	0.42	0.71	0.02	0.15	-	0.15	0.00
PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.04	0.04	0.00	-	-	0.00
VENTA DE ENGOMADOS DE VERIFICACION	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1.43	-	1.43	0.00
PROVENIENTES DE CATASTRO	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	-	-	0.00
OTROS	**12.55**	**25.65**	**21.47**	**0.00**	0.00	**0.00**	**0.00**	0.00	**(100.00)**	**(12.55)**	**-100.00**
APROVECHAMIENTOS:	**25.03**	**40.15**	**146.39**	**85.21**	165.17	**101.59**	**106.02**	**164.43**	**556.91**	**139.39**	**88.24**
MULTAS	11.41	12.03	14.15	13.07	21.72	20.29	19.05	26.85	135.30	15.44	-32.57
RECARGOS(y rezagos)	8.03	1.98	2.55	3.82	7.09	4.80	8.60	9.64	20.10	1.61	-65.58
REZAGOS	0.00	0.00	0.00	5.31	0.73	0.05	0.01	0.04	-	0.04	0.00
DIVERSOS	5.59	26.13	129.69	63.02	135.62	76.45	78.36	127.90	2,186.52	122.31	555.23
VENTA DE ENGOMADOS DE VERIFICACION	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	-	-	0.00
TOTAL DE INGRESOS LOCALES:	**188.65**	**224.98**	**335.53**	**390.22**	**568.18**	**854.75**	**1,113.99**	**890.84**	**372.21**	**702.19**	**35.32**

Fuente: SEFIPLAN. Subsecretaria de Ingresos.

PARTICIPACIONES FEDERALES:	2,059.50	2,374.03	2,783.05	4,331.78	5,332.62	6,609.61	8,085.61	10,074.55	369.18	8,015.06	40.18
FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES	2,028.44	2,315.16	2,711.54	4,180.87	5,170.94	6,400.01	7,804.68	9,714.57	378.92	7,686.13	37.24
FONDO DE FOMENTO MUNICPAL	31.06	58.87	71.51	68.52	93.05	112.05	142.40	188.91	508.19	157.85	74.28
I.E.P.S	0.00	0.00	0.00	82.40	68.63	97.55	138.53	171.08	-	171.08	0.00
INGRESOS POR CONVENIOS FEDERALES:	1,170.72	2,597.72	2,992.04	4,712.79	6,204.72	9,379.32	11,721.08	15,550.20	1,228.28	14,379.48	280.63
SUMA DE RAMO 33:	1,107.55	2,587.98	2,952.04	4,600.11	5,805.95	9,281.35	11,681.58	14,197.15	1,181.85	13,089.59	267.33
INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL	284.29	108.30	266.32	582.94	762.08	847.76	1,275.78	1,649.45	480.19	1,365.16	66.26
EDUCACION BÁSICA Y NORMAL	823.26	2,479.68	2,685.73	4,017.17	4,706.81	6,892.72	7,672.98	9,312.89	1,031.22	8,489.63	224.16
SERVICOS DE SALUD	0.00	0.00	0.00	0.00	337.05	621.80	931.93	1,115.89	-	1,115.89	0.00
FONDO DE APORT. PARA LA INFR. SOC. ESTATAL	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	199.65	198.23	227.48	-	227.48	0.00
FONDO DE APORT. PARA EL FORT. DE LOS MUNICIPIOS	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	497.56	1,067.42	1,224.93	-	1,224.93	0.00
FONDO DE APORTACIONES MULTIPLES	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	221.88	298.91	297.80	-	297.80	0.00
FONDO DE APORTACIONES DE SEGURIDAD PUBLICA	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	236.34	247.84	-	247.84	0.00
FONDO DE APORT. PARA LA EDUC. TEC. Y DE ADULTOS	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	120.87	-	120.87	0.00
OTRAS APORTACIONES:	63.16	9.74	40.00	112.68	398.77	97.97	39.50	1,353.05	2,042.14	1,289.89	513.85
APORTACIONES PARA LA U.V	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1.32	698.32	-	698.32	0.00
FORTALECIMIENTO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	362.46	-	362.46	0.00
OTRAS APORTACIONES DE LA FEDERACIÓN (SUBSIDIOS)	63.16	9.74	40.00	112.68	398.77	97.97	38.18	292.27	362.72	229.11	32.60
0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	-	-	0.00
INGRESOS FEDERALES COORDINADOS:	112.86	126.95	134.81	184.23	268.79	346.57	432.99	512.68	364.26	399.82	30.17
CONVENIO ANTERIOR.	0.17	1.48	0.38	8.92	5.57	1.41	1.90	0.00	(100.00)	(0.17)	-100.00
I.S.R. REZAGO (contribuyentes menores)	0.05	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	(100.00)	(0.05)	-100.00
I.V.A. REZAGO	0.00	0.00	0.00	0.08	0.00	0.00	0.00	0.00	-	-	0.00
ACTOS POR FISCALIZACION CONJUNTA	0.00	0.00	0.00	8.60	5.47	1.34	1.90	0.00	-	-	0.00
ACTOS DE VERIFICACIÓN AL R.F.C.	0.00	0.00	0.00	0.08	0.06	0.00	0.00	0.00	-	-	0.00
VIGILANCIA Y CUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES	0.12	1.47	0.20	0.09	0.02	0.05	0.00	0.00	(100.00)	(0.12)	-100.00
MULTAS MAQUINAS REGISTRADORAS DE COMPROBACIÓN FISCAL	0.00	0.00	0.00	0.02	0.02	0.03	0.00	0.00	-	-	0.00
CONTRATOS DE OBRA PÚBLICA 5 AL MILLAR	0.00	0.00	0.18	0.04	0.00	0.00	0.00	0.00	(100.00)	(0.00)	-100.00
B.E.T.	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	(100.00)	(0.00)	-100.00
CONVENIO ACTUAL.	4.40	5.63	11.70	0.00	2.54	6.38	10.93	13.96	216.96	9.55	-9.17
IMPUESTO SOBRE LA RENTA (resultados de auditoria)	4.40	5.63	11.70	0.00	0.57	0.71	1.95	4.36	(1.06)	(0.05)	-71.65
IMPUESTO AL ACTIVO	0.00	0.00	0.00	0.00	0.22	0.02	0.04	0.30	-	0.30	0.00
IMPUESTO AL VALOR AGREGADO	0.00	0.00	0.00	0.00	1.75	5.65	8.94	9.30	-	9.30	0.00
I.E.P.S.	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	-	-	0.00
IMPUESTOS EN ADMINISTRACIÓN.	108.28	119.84	122.74	175.31	260.68	338.77	420.16	498.72	380.57	390.44	31.98
TENENCIA O USO DE VEHICULOS	108.28	119.84	122.74	175.31	236.26	276.96	317.41	348.80	222.11	240.51	-7.70
IMPUESTO SOBRE AUTOMOVILES NUEVOS (I.S.A.N.)	0.00	0.00	0.00	0.00	24.42	61.81	102.75	149.92	-	149.92	0.00
OTROS INGRESOS FEDERALES COORDINADOS.	0.62	0.61	0.53	0.64	1.09	1.36	1.77	3.24	423.38	2.62	49.98
MULTAS FEDERALES NO FISCALES	0.31	0.33	0.21	0.32	0.63	0.69	0.77	1.15	268.47	0.84	5.59
DERECHOS DE ZONA FEDERAL (ZOFEMAT)	0.03	0.06	0.05	0.30	0.45	0.51	0.70	1.77	6,042.03	1.74	1,660.06
20% INDEMNIZACIÓN DE CHEQUES DEVUELTOS	0.03	0.01	0.01	0.02	0.01	0.07	0.10	0.15	372.70	0.12	35.46
GASTOS DE EJECUCIÓN	0.25	0.21	0.25	0.00	0.00	0.08	0.19	0.17	(29.38)	(0.07)	-79.76
TOTAL DE INGRESOS FEDERALES	3,343.69	5,099.30	5,910.44	9,229.45	11,807.22	16,336.65	20,241.45	26,140.66	681.79	22,796.97	124.03
TOTAL DE INGRESOS	3,532.34	5,324.28	6,245.97	9,819.87	12,375.40	17,191.60	21,355.44	27,031.51	665.26	23,499.16	119.29

Como se puede observar en el cuadro anterior que representa el monto de ingresos totales del Estado, aun existe una fuerte dependencia de la Federación, es decir, la capacidad de generar ingresos en el estado aun se ve mermada dadas las políticas constitucionales que hasta la fecha no se han podido reformar, en el sentido de darle mayores potestades tributarias a las entidades.

En este mismo sentido, la transparencia a la información no se ha dejado reflejar en estos periodos, la prueba esta en que a la fecha el procedimiento para el cálculo de la Recaudación Federal Participable mejor conocida como la RFP, la cual sirve de base para la distribución del Fondo de Participaciones Federales, no ha sido indicada por el Gobierno Federal, por ejemplo a continuación se mostrarán unos cuadros de la Recaudación Bruta por concepto de Impuestos Federales por Entidad Federativa [48] los cuales muestran su estructura porcentual, así como su participación con respecto al Producto Interno Bruto (PIB).

[48] Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. H Congreso de la Unión.

4.4.4 Cuadros de la Recaudación Bruta por concepto de Impuesto Federales por Entidad Federativa

Cuadro 8

México: Recaudación Bruta de Impuestos Federales por Entidad Federativa 1/

(Miles de pesos)

Entidad Federativa	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Total	**210,531,116**	**296,244,066**	**388,505,777**	**496,553,692**	**639,880,984**	**726,679,048**	**800,669,597**	**896,485,036**
Aguascalientes	946,151	1,360,413	2,071,672	2,874,359	3,230,610	5,092,202	4,535,959	5,379,635
Baja California	4,133,027	5,911,220	7,812,071	10,602,975	13,199,086	16,270,424	17,451,703	19,307,820
Baja California Sur	423,162	709,520	1,080,963	1,272,281	1,703,517	1,864,312	1,721,936	1,801,093
Campeche	390,429	605,196	711,055	1 048,693	1,296,222	1,741,627	2,433,810	1,928,926
Chiapas	575,811	887,583	1,092,748	1,342,217	1,671,088	1,922,403	2,042,932	2,551,327
Chihuahua	3,578,316	4,858,440	7,041,303	8,545,006	11,144,372	14,252,700	15,617,398	15,854,754
Coahuila	3,926,787	5,649,243	7;520,489	9,339,735	12,554,025	14,288,001	14,902,675	16,817,968
Colima	755,357	1,326,451	2,135,089	3,256,766	5,264,797	7,062,210	8,709,767	12,159,781
Distrito Federal	117,454,744	169,827,223	215,944,567	276,044,983	362,100,031	390,038,077	437,156,406	503,071,860
Durango	472,660	713,339	808,815	958,469	1,388,377	1,541,084	1,658,621	1,639,624
Guanajuato	2,077,745	2,797,492	4,120,297	5,152,448	6,905,205	8,169,492	9,246,942	10,933,021
Guerrero	882,643	951,919	1,747,922	1,413,925	1,880,349	2,521,104	2,731,947	2,664,895
Hidalgo	717,637	976,915	1,364,721	1,835,121	2,329,431	2,617,544	2,702,734	3,035,865
Jalisco	7,424,671	9,663,246	12,616,516	17,046,518	23,789,533	29,243,734	31,693,414	33,339,000
México	10,459,696	15,174,611	21,810,729	26,757,409	33,373,634	39;048,299	48,733,208	47,168,943
Michoacán	1,332,282	1,614,522	2,175,822	2,892,637	3,491,528	4,896,835	4,932,020	5,374,133
Morelos	947,032	1,163,870	1,601,623	1,926,871	2,490,752	3,848,959	4,363,487	4,419,935
Nayarit	269,699	328,908	442,422	611,316	772,138	807,617	976,421	1,132,891
Nuevo León	16,178,827	20,878,769	30,765,757	41,695,552	49,861,893	57,361,075	58,446,087	67,098,651
Oaxaca	788,558	931,410	1,139,368	1,476,787	1,814,359	2,086,273	2,441,077	2,793,126
Puebla	2,682,293	3,443,426	4,895,691	6,402,859	8,798,940	11,939,404	13,448,413	13,499,569
Querétaro	1,839,849	2,543,620	3,536,070	4,861,802	6,379,430	7,946,361	8,176,404	8,731,516
Quintana Roo	1,037,000	1,291,731	1,913,344	2,389,356	3,318,771	3,758,552	4,191,525	4,791,108
San Luis Potosí	1,088,289	1,658,489	1,990,934	2,947,374	3,560,453	4,811,310	4,689,295	5,460,288
Sinaloa	1,933,263	2,170,479	2,923,279	3,182,082	4,225,574	4,985,323	5,644,209	6,430,681
Sonora	2,525,640	3,112,674	3,963,891	4,552,378	5,668,283	6,725,589	7,256,103	7,580,190
Tabasco	692,845	957,772	1,182,113	1,630,721	1,902,490	2,293,688	2,472,360	2,921,346
Tamaulipas	16,529,728	24,014,849	29,416,953	34,193,091	39,866,415	49,606,149	51,309,351	53,480,712
Tlaxcala	384,818	478,107	679,863	853,703	1,145,427	1,344,337	1,269,920	1,302,996
Veracruz	6,467,770	8,341,440	11,381,295	15,874,765	19,747,543	22,538,997	23,120,058	26,202,110
Yucatán	1,091,138	1,353,533	1,818,849	2,358,558	3,220,849	3,970,701	4,433,849	4,664,575
Zacatecas	423,249	547,661	799,546	1,212,935	1,785,862	2,084,668	2,159,569	2,396,699

Nota: La suma de los parciales puede no coincidir con el total debido al redondeo

1/ Se refiere a los ingresos por concepto de Impuesto sobre la Renta, Impuesto al Activo de las empresas, Impuesto al Valor Agregado, Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, Impuesto al Comercio Exterior, Impuesto sobre Autos Nuevos, Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos y otros Impuestos.

Fuente: Elaborado por el CEFP de la H. Cámara de Diputados, con base en datos del Cuaderno de Información Oportuna Regional 1995-2002, INEGI.

Cuadro 9

México: Recaudación Bruta de Impuestos Federales por Entidad Federativa 1/

(Estructura porcentual)

Entidad Federativa	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Total	**100.0%**	**100.0%**	**100.0%**	**100.0%**	**100.0%**	**100.0%**	**100.0%**	**100.0%**
Aguascalientes	0.4%	0.5%	0.5%	0.6%	0.5%	0.7%	0.6%	0.6%
Baja California	2.0%	2.0%	2.0%	2.1%	2.1%	2.2%	2.2%	2.2%
Baja California Sur	0.2%	0.2%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.2%	0.2%
Campeche	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.3%	0.2%
Chiapas	1.9%	1.9%	1.9%	1.9%	2.0%	2.0%	1.9%	1.9%
Chihuhua	0.4%	0.4%	0.5%	0.7%	0.8%	1.0%	1.1%	1.4%
Coahuila	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%
Colima	1.7%	1.6%	1.6%	1.7%	1.7%	2.0%	2.0%	1.6%
Distrito Federal	55.8%	57.3%	55.6%	55.6%	56.6%	53.7%	54.6%	56.1%
Durango	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%
Guanajuato	1.0%	0.9%	1.1%	1.0%	1.1%	1.1%	1.2%	1.2%
Guerrero	0.4%	0.3%	0.4%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%
Hidalgo	0.3%	0.3%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	0.3%	0.3%
Jalisco	3.5%	3.3%	3.2%	3.4%	3.7%	4.0%	4.0%	3.7%
México	5.0%	5.1%	5.6%	5.4%	5.2%	5.4%	6.1%	5.3%
Michoacán	0.6%	0.5%	0.6%	0.6%	0.5%	0.7%	0.6%	0.6%
Morelos	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	0.5%	0.5%	0.5%
Nayarit	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%
Nuevo León	7.7%	7.0%	7.9%	8.4%	7.8%	7.9%	7.3%	7.5%
Oaxaca	0.4%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%
Puebla	1.3%	1.2%	1.3%	1.3%	1.4%	1.6%	1.7%	1.5%
Querétaro	0.9%	0.9%	0.9%	1.0%	1.0%	1.1%	1.0%	1.0%
Quintana Roo	0.5%	0.4%	0.5%	0.5%	0.5%	0.5%	0.5%	0.5%
San Luis Potosí	0.5%	0.6%	0.5%	0.6%	0.6%	0.7%	0.6%	0.6%
Sinaloa	0.9%	0.7%	0.8%	0.6%	0.7%	0.7%	0.7%	0.7%
Sonora	1.2%	1.1%	1.0%	0.9%	0.9%	0.9%	0.9%	0.8%
Tabasco	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%
Tamaulipas	7.9%	8.1%	7.6%	6.9%	6.2%	6.8%	6.4%	6.0%
Tlaxcala	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.1%
Veracruz	3.1%	2.8%	2.9%	3.2%	3.1%	3.1%	2.9%	2.9%
Yucatán	0.5%	0.5%	0.5%	0.5%	0.5%	0.5%	0.6%	0.5%
Zacatecas	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%

1/ Se refiere a los ingresos por concepto de impuesto sobre la renta, activo de las empresas, impuesto al valor agregado, impuesto especial sobre producción y servicios, impuesto al comercio exterior, impuesto sobre autos nuevos, tenencia o uso de vehículos y otros impuestos

Fuente: Elaborado por el CEFP de la H. Cámara de Diputados, con base en datos del Cuaderno de Información Oportuna Regional 1995-2002, INEGI.

Cuadro 10

México: Recaudación Bruta de Impuestos Federales por Entidad Federativa 1/

(Porcentaje del PIB Estatal)

Entidad Federativa	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001*	2002*
Total	**12.5%**	**12.9%**	**13.5%**	**14.1%**	**15.2%**	**14.6%**	**13.7%**	**19.4%**
Aguascalientes	5.2%	5.4%	6.3%	7.1%	6.7%	8.5%	6.5%	9.7%
Baja California	7.7%	8.1%	8.0%	8.9%	9.0%	9.1%	8.3%	11.6%
Baja California Sur	4.7%	5.8%	6.8%	6.6%	7.4%	6.9%	5.4%	7.2%
Campeche	1.7%	2.0%	2.0%	2.8%	2.7%	3.0%	3.5%	3.5%
Chiapas	2.3%	2.2%	2.2%	1.2%	1.2%	1.3%	1.2%	1.8%
Chihuahua	5.1%	5.0%	5.8%	44.4%	46.9%	51.9%	48.5%	62.2%
Coahuila	7.0%	7.4%	8.0%	15.7%	18.3%	17.8%	15.8%	22.5%
Colima	8.6%	10.9%	14.1%	2.1%	2.8%	3.1%	3.2%	5.7%
Distrito Federal	30.5%	32.5%	33.0%	34.6%	37.8%	34.4%	32.9%	47.8%
Durango	2.2%	2.3%	2.2%	2.1%	2.7%	2.6%	2.4%	3.0%
Guanajuato	3.8%	3.7%	4.4%	4.5%	5.2%	5.2%	5.0%	7.5%
Guerrero	3.0%	2.5%	3.7%	2.4%	2.6%	3.0%	2.7%	3.4%
Hidalgo	3.2%	3.1%	3.5%	3.8%	4.1%	4.0%	3.5%	5.0%
Jalisco	7.1%	6.6%	6.9%	7.5%	8.7%	9.2%	8.5%	11.3%
México	6.2%	6.4%	7.3%	7.3%	7.8%	7.7%	8.2%	10.0%
Michoacán	3.4%	3.1%	3.2%	3.6%	3.4%	4.4%	3.8%	5.2%
Morelos	4.2%	3.8%	4.2%	3.9%	4.3%	5.7%	5.5%	7.0%
Nayarit	2.9%	2.6%	2.8%	3.1%	3.3%	3.1%	3.2%	4.7%
Nuevo León	14.5%	13.8%	15.9%	17.4%	17.5%	16.3%	14.2%	20.6%
Oaxaca	2.9%	2.5%	2.6%	2.8%	2.9%	2.8%	2.8%	4.1%
Puebla	4.8%	4.4%	4.8%	4.9%	5.3%	6.2%	6.0%	7.5%
Querétaro	6.8%	6.8%	7.2%	7.8%	8.7%	9.2%	8.1%	10.9%
Quintana Roo	5.0%	4.6%	5.3%	5.1%	5.8%	5.4%	5.1%	7.4%
San Luis Potosí	3.6%	4.1%	3.9%	4.8%	5.0%	5.6%	4.7%	6.9%
Sinaloa	5.6%	4.5%	5.1%	4.7%	5.3%	5.3%	5.1%	7.3%
Sonora	5.2%	4.9%	5.0%	4.7%	5.0%	5.1%	4.7%	6.1%
Tabasco	3.2%	3.3%	3.3%	3.9%	3.7%	3.8%	3.5%	5.2%
Tamaulipas	32.9%	35.1%	35.0%	32.7%	31.1%	32.2%	28.4%	37.4%
Tlaxcala	4.5%	4.0%	4.5%	4.7%	5.2%	5.1%	4.1%	5.3%
Veracruz	8.1%	7.7%	8.8%	10.7%	11.5%	11.4%	10.0%	14.3%
Yucatán	5.2%	4.7%	4.9%	5.1%	5.7%	5.7%	5.5%	7.3%
Zacatecas	3.0%	2.9%	3.5%	4.3%	5.9%	5.7%	5.1%	8.6%

1/ Se refiere a los ingresos por concepto de impuesto sobre la renta, activo de las empresas, impuesto al valor agregado, impuesto especial sobre producción y servicios, impuesto al comercio exterior, impuesto sobre autos nuevos, tenencia o uso de vehículos y otros impuestos

* Nota: Para los años de 2001 y 2002, el PIB por entidad federativa, se estimó con base en el valor del PIB Nacional para esos años y la estructura porcentual del PIB por entidad federativa de 2000.

4.5 CONSIDERACIONES FINALES

Por lo antes expuesto, en el desarrollo de las naciones, las finanzas públicas sanas constituyen unos de los principales factores esenciales, donde le eficiencia en la administración pública juega un papel preponderante; ya que mediante esta se logra la mejor utilización de los recursos disponibles en el Sector Público.

La transparencia en la información de la gestión gubernamental constituye el eslabón entre los objetivos determinados en la planeación y la evaluación para el cumplimiento de los mismos; asimismo, se traduce en un mecanismo de supervisión ciudadana que fortalece la rendición de cuentas.

En este sentido, coadyuva en el desarrollo de un buen federalismo fiscal, al establecer las responsabilidades de los tres niveles de gobierno: Federal, Estatal y Municipal, y con ello, mejorar las relaciones intergubernamentales.

Por otra parte, también surge la necesidad de disponer un marco institucional, que permita incentivar las inversiones privadas y en la provisión de bienes y servicios públicos.

De ahí que la certidumbre y la seguridad que garantice el marco institucional sea un factor esencial para promover el desarrollo de las Entidades Federativas y su transformación en más oportunidades para mejorar el bienestar de la población.

Por lo que, durante estos periodos el Estado de Veracruz no ha podido consolidar una adecuada reforma fiscal, la cual permita una estructura tributaria más simple, eficiente y equitativa que, además de garantizar estabilidad en el flujo de recursos propios, permita fortalecer la recaudación con destino a inversión pública (infraestructura) y fomento turístico, así como el de que permita reducir las distorsiones sobre las actividades productivas, que finalice con un fuerte apoyo para el territorio Veracruzano y una menor dependencia de la Federación en cuanto a transferencia de recursos públicos se refiere.

En este mismo sentido, desde 1980, año en que se establecieron las bases del actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), la coordinación fiscal en México ha dictado las pautas de la evolución de las Haciendas Locales. Por esto, la problemática del actual SNCF corresponde a los mismos retos que enfrentan las finanzas públicas estatales. Así, el fortalecimiento de las finanzas públicas en el Estado se relaciona estrechamente con las reformas y mejoras que el SNCF requiere para hacer frente a los retos en materia hacendaria que actualmente presenta el país.

Desde el inicio del actual sistema, las Entidades Federativas han tenido limitantes de carácter fiscal y estructural importantes. Lo anterior, se ha puesto de manifiesto en los últimos años y obliga a evaluar el funcionamiento del SNCF desde el punto de vista de su vigencia y viabilidad para resolver la problemática actual, en

el sentido de que el SNCF, ha reducido la autonomía fiscal de los gobiernos estatales y municipales, como se dijo anteriormente la estructura actual del SNCF limita la responsabilidad en las Entidades y se han ignorados aspectos importantes en la gestión hacendaria.

El Estado de Veracruz ha sido históricamente un actor importante en este tipo de reformas a escala nacional. Es por ello, que el Estado participa como un agente activo con propuestas que sin duda habrían de mejorar la configuración del sistema fiscal. Prueba de ello, es la propuesta de llevar a cabo la IV Convención Nacional Hacendaria de la cual se espera seguramente surgirán las bases para la construcción e implementación de un nuevo federalismo fiscal en México.

Por último, el nuevo pacto federal que surja de la IV Convención Nacional Hacendaria debe avanzar hacia una esfera más amplia que simple coordinación fiscal. Se debe llevar a cabo una revisión profunda de las responsabilidades de gasto de cada nivel de gobierno así como una revisión del sistema impositivo, a fin de que se pueda financiar de manera sostenible los compromisos adquiridos . La meta, es la consolidación de un sistema de coordinación hacendaria que permita que las Entidades Federativas de la república fortalezcan sus haciendas públicas. Sólo de esta manera, será posible que las Entidades y sus municipios se conviertan en agentes activos del desarrollo nacional sin detrimento a la unidad de la Federación.

Conclusiones

Dentro del marco teórico conceptual del federalismo fiscal se trató de analizar el funcionamiento de un sistema fiscal en el que están involucrados diferentes niveles de gobierno (Federal, Estatal y Municipal). Así como, los problemas enfocados hacia el federalismo fiscal que están relacionados con la organización del sector público y con el nivel administrativo más apropiado para cumplir eficientemente el suministro de bienes públicos; asimismo, el federalismo fiscal intenta responder al problema de asignación óptima en materia de impuestos regionales y federales, su distribución y el diseño de las transferencias interestatales.

De esta manera, una vez revisada la información que sirvió de base para la integración de los dos primeros capítulos, se destaca, que hoy en día los gobiernos locales encuentran graves dificultades para responder innovativamente a sus propios problemas, debido, en gran parte, al excesivo énfasis que se prestó durante muchos años a la planeación central. La descentralización fiscal se presenta entonces como la regla para poner en marcha un renovado federalismo fiscal con la única excepción de que en determinados casos la centralización de ciertas responsabilidades pruebe ser mas adecuada.

En este mismo sentido, se parte del principio de que los servicios públicos locales se pueden proveer con mayor eficiencia, si el gasto público se ajusta adecuadamente a las necesidades y preferencias locales. Por lo que una mayor autonomía fiscal puede ser útil para movilizar mayores ingresos provenientes de los recursos locales

mejorando al mismo tiempo la situación fiscal del propio país. Partiendo de que los pilares del federalismo hacendario en nuestro país continúan siendo la coordinación en materia tributaria y el sistema de participaciones a que se dio lugar.

Asimismo, se ha hecho clásica la distinción que propuso Geoffrey Sawer del federalismo en tres modelos funcionales **el federalismo coordinado**, en donde existe un equilibrio de competencias, las funciones están definidas y no se producen interferencias entre los órdenes, otro es el **federalismo orgánico**, en el cual predomina el gobierno nacional fuerte y los estados tienen una débil autonomía manifestada en competencias restringidas, y por último el **federalismo cooperativo** , como razonable regla de equilibrio mediante el acuerdo consensuado que, partiendo de las competencias originalmente establecidas, pacta un conjunto de acciones entre federación y estado para el logro de los propósitos comunes convenidos.

Por otro lado, se puede concluir lo respectivo a la lucha por lograr un federalismo fiscal de palabra y de actos, prueba de ello son las Conferencias Nacionales Fiscales de 1925, 1933 y 1947, de las cuáles cabe destacar la distribución de las fuentes de ingresos, que si bien no se distribuían en forma exclusiva, deberían de tratar de aprovecharlas en una coordinación que garantizara la uniformidad y la coherencia de los sistemas impositivos de la Federación con las Entidades Federativas.

También, cabe señalar que se toman en consideración a las diferentes modificaciones que ha sufrido la Ley de Coordinación Fiscal, dentro de las cuales

sobresale la modificación de 1989, en donde se cambia el criterio de asignación de recursos para incorporar a la población, lo cual implicó un ajuste muy significativo a la Entidades relativamente más pobres.

En este sentido, también se le da particular énfasis a las potestades tributarias y el sistema fiscal mexicano, en el cual el sistema fiscal federal mexicano, desde sus orígenes en el siglo XIX, surgió como una respuesta política que conciliaba las diferencias regionales en el país bajo un sistema nacional que atendía la necesidades particulares de cada entidad. Por lo que en el ámbito económico, el sistema federal plantea soluciones interesantes que permiten aprovechar la diversidad existente entre las diferentes regiones del país y a la vez abatir las disparidades económicas favoreciendo un desarrollo homogéneo.

Es importante señalar la insuficiencia de recursos, considerando, sin embargo, que no es un problema exclusivo de la hacienda pública local *(Veracruz)*. Por lo que las autoridades locales en su afán de lograr una cultura fiscal en el estado, así como el avanzar en un buen federalismo, han planteado constantemente la necesidad de modificar el arreglo que norma las relaciones fiscales entre los diferentes niveles de gobierno. Esta preocupación, es en general para todas las Entidades Federativas sin importar su grado relativo de desarrollo, por los que las Entidades concurren en el planteamiento, de que el centralismo en la recaudación, administración y distribución de potestades tributarias, así como en la asignación del gasto, son algunas de las

razones que hacen necesario un cambio en el federalismo fiscal prevaleciente en México.

Por último, es importante señalar que de las materias que se impartieron dentro de la Especialización en Economía Financiera, la materia de **Teoría Económica** fue la que nos motivó a la realización del trabajo recepcional, en el sentido de conocer más a fondo la estructura de Sistema Fiscal Federal que nos ha regido por varias décadas, ya que actualmente dentro de nuestro sistema, ya que una de las ópticas más interesantes y mas importantes para el análisis de la política pública atraviesa por una revisión del federalismo fiscal, dado que se han expuesto numerosas versiones sobre el federalismo fiscal, tanto de voceros de la federación, como de los estados, así como de profesionales en materia fiscal, en las que se da por entendido qué es el citado federalismo, y solo se defienden o cuestionan sus consecuencias. Parece importante ir al fondo del problema, y no quedarse en la superficie, puesto que tal situación puede conducir al manejo de un tema delicado en forma inadecuada, por ello en este trabajo se tratará de hacer un análisis y de desarrollar el fondo del citado federalismo en materia fiscal.

BIBLIOGRAFÍA

1 Fundación mexicana Luis Donaldo Colosio. "Retos y Propuestas del Federalismo Fiscal". 1994.2

2 Cuadro No 1 Ingresos Federales 2001

3 Gamas Torruco, José. Working Papper sobre "Federalismo Fical" 1991.

4 Colmenares Páramo, David "Retos del Federalismo Fiscal Mexicano". Presidente del Colegio Nacional de Economistas. Comercio Exterior, Vol. 49, núm. 5, México, mayo de 1999.

5 Simultaneidad de sucesos, es decir, coincidencia entre facultades impositivas y de Gasto de la Federación.

6 Centro de Investigación jurídica, Campus Monterrey, 11 de mayo de 1999.

7 Constitución Federal Mexicana Artículo 40.

8 Sampere Jaime y Sobarzo Horacio. "Federalismo Fiscal en México" El Colegio de México" Centro de Estudios Económicos (CCE). 1998.

9 Retos y Propuestas. Federalismo Fiscal. Fundación Mexicana Cambio XXI, Luis Donaldo Colosio.

10 Es el nombre genérico para una región administrativa dentro de un país (normalmente con un [gobierno local que abarca múltiples municipalidades) con un cierto grado de autonomía en un variado número de asuntos.
Alguna de las designaciones para subnacionales son: provincia, región, Bundesland, cantón, ciudad-estado, distrito, condado, pero también municipalidad, estado o país.

11 Musgrave 1989. Trabajo presentado por el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Publicas (INDETEC).

12 Análisis de las Estructuras Orgánicas y Funciones de la Administración de Ingresos en las Entidades Federativas (INDETEC) 2000.

13 Federalismo Político es un medio para integrar la vida política de un país y que fórmula para que las cuotas de poder sean regidas mediante acuerdos, reglas, potestades y el reconocimiento de autoridades supremas. Diccionario de Economía Política Ed. Progreso Moscú.

14 Promueve reformas constitucionales legales para establecer nuevas bases para una distribución justa y equitativa de las fuentes de ingresos fiscales de la federación, del

estado y de los municipios, garantizando a estos últimos los recursos económicos que les posibiliten la ejecución de programas de desarrollo. Diccionario de Economía Política Ed. Progreso Moscú.

15 Las competencias concurrentes son las concedidas a los Poderes Federales, pero no prohibidas a los estatales. También son conocidas como coincidentes al entenderlas como competencias reguladas tanto por la Federación como por las entidades. Asimismo, los servicios públicos municipales, de acuerdo al artículo 115 reformado en 1983, no son exclusivos sino que habrán de ejercerse con el concurso de los estados, por tanto se consideran facultades concurrentes. Pérez Torres, Javier y González Hernández Ignacio. "Proyecto Regional de Descentralización Fiscal en México CEPAL/GTZ"

16 CEPAL/GTZ, Descentralización Fiscal en América Latina: balance y principales desafíos, Santiago de Chile, julio de 1996.

17 Fundación Mexicana Cambio XII Luis Donaldo Colosio "Retos y Propuestas" Federalismo Fiscal.

18 Son aquellas que obtiene el Estado para financiar el gasto público, tales como desarrollo en infraestrura, desarrollo social. Etc.

19 Proceso mediante el cual los tres ordenes de Gobierno (Federal, Estatal y Municipal), concurren para nevar a cabo la implementación de Políticas Económicas y Sociales, en bienestar del País.

20 Tim Campbell, 1996,

21 Dentro de la Legislación Federal existen dos Cámaras " La Cámara Baja considerada la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión y otra que es la Cámara de Senadores.

22 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

23 Uvalle Berrones, Ricardo "Descentralización Política y Federalismo: Consideraciones Sobre El Caso de México

24 Conjunto de responsabilidades que se ejercen por parte de órganos que reciben la decisión de cumplir tareas, respondiendo en todo caso, a las directrices del mando unicentrado.

25 Reyes Heroles, Jesús

26 (Hernández, 1993 pag 295).

27 Cullen y Gutiérrez, 1996: pag 22



28 INDETEC. Federalismo Hacendario. Edición Especial Conmemorativa a los 30 años de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales (CPPFF) 1973-2003. Eduardo Gómez de la O. Extracción Ayala 1995.

29 Colmenares Páramo, David Rogelio "El Federalismo Fiscal en México" 1980-2000" Banco de Comercio Exterior" Working Papper.

30 INDETEC. Federalismo Hacendario. Edición Especial Conmemorativa a los 30 años de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales (CPPFF) 1973-2003.

31 Impuestos Federales: Impuesto al Valor Agregado (IVA), Impuesto Sobre la Renta (ISR), Impuesto Sobre Tenencia y uso de Vehículos(ISTUV), Impuesto Sobre Automóviles Nuevos(ISAN).

32 Persona física o moral obligada al pago del impuesto.

33 Tributo que se causa por el porcentaje sobre el valor adicionado o valor agregado a una mercancía o un servicio, conforme se completa cada etapa de su producción o distribución.

Instrumento de política económica, utilizado para desalentar el consumo de una serie de bienes y/o servicios.

Tributo de etapas múltiples, de carácter no acumulativo, resultante de la diferencia entre el IVA causado sobre las ventas de mercancías y las prestaciones de servicios efectuados por los contribuyentes, que constituye su obligación tributaria, y el IVA acreditable correspondiente a las adquisiciones de mercancías y servicios de terceros, que constituyen un derecho utilizable por los causantes. (SHCP).

34 PND. Plan Nacional de Desarrollo, 2000-2006.

35 P. Sanguinetti, "The politics of intergovermental Transfer and local Goverment Deficit: Theory and Evidence," Estudios Económicos, núm. 8, El colegio de México, 1993, pp. 877-109.

36 Son aquellos contratos que celebran los Estados con la Federación, en 1979 los Estados celebraron dos convenios de manera uniforme con la federación, los cuales fueron: "adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal" y el de Colaboración Administrativa

37 Realizadas en 1925,1933 y 1947por el Ejecutivo Federal por conducto de la SHCP, con el objeto de considerar los problemas impositivos del país de planear su adecuada solución.

38 Análisis de las Estructuras Orgánicas y Funciones de la Administración de Ingresos (INDETEC) 2000

39 Alcalá Ruiz, Blanca [1999], "Federalismo y Coordinación Hacendaria, un ejercicio prospectivo", en El Economista Mexicano, núm. 2 (Federalismo Fiscal desde estados y municipios), Colegio Nacional de Economistas, México.

40 Retchkiman 1981:25

41 Retchkiman 1981:25

42 Aspe, Pedro [1991], "Intervención en la clausura de la XXIII Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales", en Cuadernos de Finanzas Públicas, núm. 1, Gobierno del Estado de Oaxaca, Secretaría de Finanzas, Oaxaca, septiembre.

43 Astudillo, Marcela [1999], El Federalismo y la Coordinación Impositiva en México, UNAM-IIEC, México, septiembre.

44 Amieva Huerta, Juan "Temas Selectos de Finanzas Públicas" 2003

45 Cifras de Ingresos Observados del Estado para los Ejercicios Fiscales 1993-2000.

46 Ley de Coordinación Fiscal artículo 5

47 Ley de Coordinación Fiscal artículo 2, primer párrafo.

48 Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. H Congreso de la Unión.